



Oficina
Internacional
del Trabajo



MINISTERIO DE TRABAJO
Y ASUNTOS SOCIALES DE
ESPAÑA

POLÍTICAS
EMPLEO 
Igualdad

**Estado del arte sobre el diseño y elaboración
de las Políticas de empleo para la Igualdad (género y
raza/etnia) en los Países del Mercosur + Chile**

Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina
Av. Dag Hammarskjöld 3177 - Vitacura, Santiago - Chile
Teléfono (56-2) 5805500
www.oitchile.cl

Diseño: Juan Carlos Ramírez

ESTADO DEL ARTE SOBRE EL DISEÑO Y ELABORACIÓN DE LAS
POLÍTICAS DE EMPLEO PARA LA IGUALDAD (GÉNERO Y RAZA/ETNIA) EN LOS PAÍSES
DEL MERCOSUR, ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAY Y URUGUAY + CHILE

Coordinación de los estudios

Mercedes Puntonet

ATP del Proyecto Políticas de empleo para la igualdad de género y raza-etnia
en los países del Mercosur y Chile

María Estela Lanari

(Argentina)

Marcia de Paula Leite

Silvana Maria de Souza

(Brasil)

Mario D. Velásquez Pinto

(Chile)

Verónica Serafini Geoghegan

(Paraguay)

Lilian Celiberti

(Uruguay)

ÍNDICE GENERAL

ARGENTINA

| | |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN | 13 |
| CAPÍTULO I. | 15 |
| La evolución sociolaboral de Argentina desde la convertibilidad a la actualidad. | |
| Contexto económico. | 15 |
| Los principales indicadores del mercado de trabajo. | 18 |
| Nuevas formas de relacionarse entre actores laborales. | 22 |
| La participación de la mujer en el mercado laboral. | 26 |
| La inserción laboral de las mujeres. | 26 |
| La búsqueda de trabajo. | 29 |
| Las diferencias de ingresos. | 31 |
| LA PROBLEMÁTICA DE RAZA/ETNIA EN EL CAMPO LABORAL. | 32 |
| CAPÍTULO II | 35 |
| Políticas sociales: Políticas de empleo en la argentina reciente. | |
| Principales políticas y programas de empleo del período 1990 - 2003. | 38 |
| Programas de capacitación 1994-2001. | 41 |
| El sentido actual de las políticas 2004-2006. | 50 |
| Evaluación y seguimiento de los programas. | 59 |
| La coordinación institucional. | 60 |
| La articulación de las políticas económicas, sociales y de promoción de igualdad de oportunidades. | 61 |
| La participación de los actores sociales. | 63 |
| Negociación colectiva. | 66 |
| Evolución del gasto social. | 67 |
| EN SÍNTESIS | 71 |
| CAPÍTULO III | 73 |
| DESDE EL DIAGNÓSTICO. | |
| Con relación a las políticas | 74 |
| El mainstreaming de género | 75 |
| REFLEXIONES Y PROPUESTAS | 79 |
| BIBLIOGRAFÍA | 81 |
| ANEXOS | 85 |

BRASIL

| | |
|---|-----|
| INTRODUCCIÓN | 103 |
| CRISIS Y MERCADO DE TRABAJO: LOS AÑOS 1990 Y EL SISTEMA PÚBLICO DE EMPLEO, TRABAJO E INGRESOS. | 104 |
| CALIFICACIÓN: UN PASO EN DIRECCIÓN A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES - LA ATENCIÓN PREFERENCIAL A «PERSONAS VULNERABLES ECONÓMICA Y SOCIALMENTE». | 107 |
| LOS PLANES PLURIANUALES DEL GOBIERNO FEDERAL - GESTIÓN LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA Y EL ENFRENTAMIENTO DE LAS DESIGUALDADES SOCIALES. | 113 |
| Primera Gestión Luiz Inácio Lula da Silva - el PPA 2004-2007. | 114 |
| Segunda Gestión Luiz Inácio Lula da Silva - el PPA 2008-2011. | 117 |
| La SEPPIR y la SPM: el reconocimiento de las desigualdades de género y raza como problemas específicos y como trabas a la consolidación de la democracia. | 124 |
| La SEPPIR - Secretaria Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial. | 125 |
| La Política Nacional de Promoción de la Igualdad Racial – PNPIR. | 127 |
| El Trabajo Doméstico. | 131 |
| El Programa de Trabajo Doméstico Ciudadano. | 133 |
| La SPM - Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres. | 136 |
| El PNPM – Plan Nacional de Políticas para las Mujeres. | 137 |
| CONSIDERACIONES FINALES. | 142 |
| BIBLIOGRAFÍA. | 145 |

CHILE

| | |
|--|-----|
| INTRODUCCIÓN. | 149 |
| EL MERCADO DE TRABAJO EN CHILE. | 150 |
| Principales características. | 151 |
| Políticas y programas de empleo. | 161 |
| Evolución reciente de las políticas de empleo. | 161 |
| Los programas de empleo. | 163 |
| Nuevas posibilidades de desarrollo. | 186 |
| POLÍTICAS DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EMPLEO. | 193 |
| Instituciones y coordinación de políticas. | 194 |
| Ámbitos de promoción de la igualdad de oportunidades en el empleo. | 195 |
| La negociación colectiva. | 199 |
| La integración regional. | 207 |
| LA EXPERIENCIA DE ESPAÑA. | 213 |
| Programas comunitarios y planes nacionales. | 214 |
| Diálogo social y negociación colectiva. | 217 |
| Programa nacional de reformas e informe progreso. | 219 |
| Innovaciones legales. | 221 |
| PRINCIPALES CONCLUSIONES. | 223 |
| Baja participación y desfavorable inserción laboral. | 223 |
| Políticas de empleo: Mejor tecnología pero sin criterio de género. | 224 |
| Mejores oportunidades con más capacitación y servicios de empleo. | 225 |
| Replicar avances en transversalización. | 227 |
| Desafíos pendientes en diálogo social y negociación colectiva. | 228 |
| El aporte de las experiencias. | 229 |
| BIBLIOGRAFÍA | 231 |
| ANEXOS | 233 |

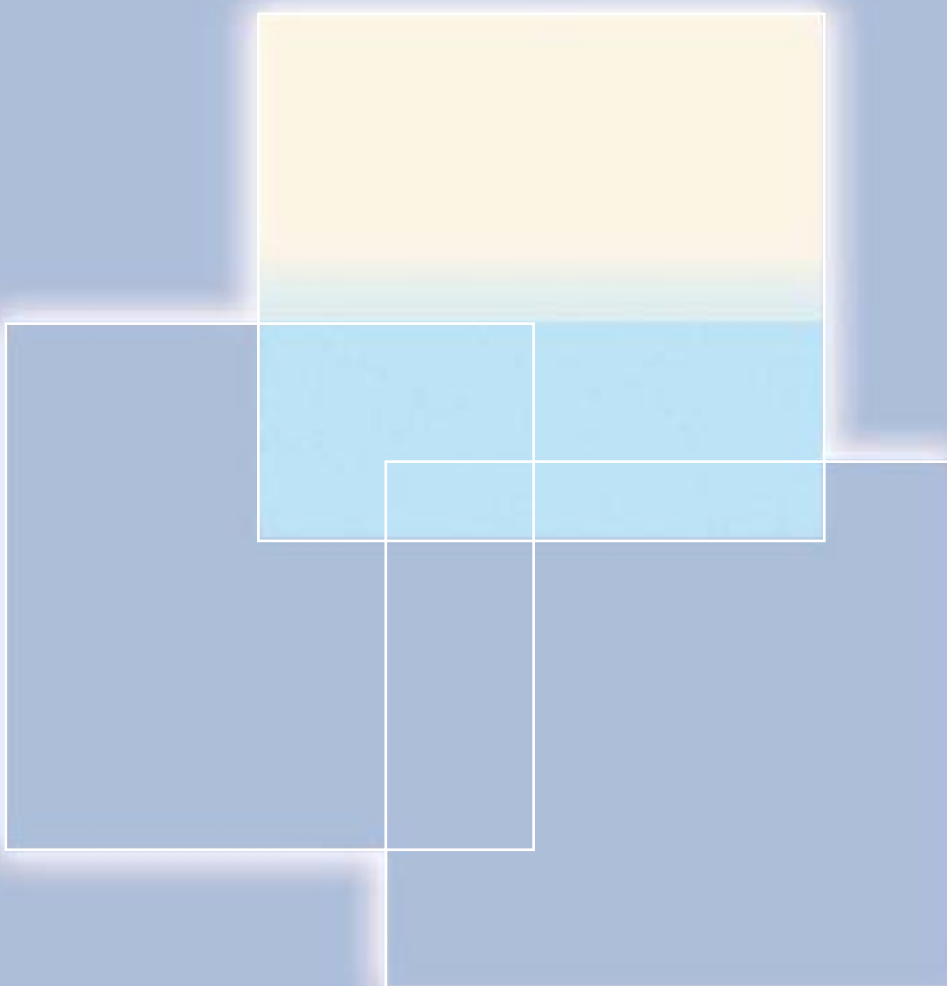
PARAGUAY

| | |
|--|-----|
| INTRODUCCIÓN. | 261 |
| Los principales datos estadísticos laborales. | 263 |
| Las principales políticas y programas de empleo existentes en el país. | 281 |
| la determinación de los organismos responsables de la fijación y ejecución de las políticas y programas. | 287 |
| El nivel de implementación, evaluación y monitoreo sobre la efectividad de las políticas y programas. | 291 |
| El nivel de coordinación interinstitucional entre los organismos que definen las políticas económicas, las políticas de empleo y la promoción de la igualdad | 293 |
| La consideración de las políticas de empleo y no discriminación en programas de desarrollo. | 294 |
| Relevamiento de las instancias de participación de los actores sociales en la definición de políticas de empleo. | 295 |
| La identificación de los principales órganos o ámbitos de promoción de la igualdad de oportunidades y trato en el empleo. | 300 |
| El nivel de jerarquía y capacidad de incidencia de dichos órganos en las políticas económicas y programas de desarrollo del país.o del país. | 302 |
| Identificación de las instancias de diálogo social que se hayan desarrollado en el país y su impacto en los temas vinculados al empleo y la igualdad de oportunidades. | 303 |
| El papel de la formación profesional en la promoción y calidad del empleo. | 304 |
| El grado de desarrollo de la negociación colectiva como herramienta privilegiada de integración social, mejoramiento de la calidad del empleo y promoción de la igualdad. | 307 |
| El gasto público social y su distribución entre los sectores con mayores dificultades de inserción laboral. | 308 |
| Efectos del proceso de integración regional en las políticas de empleo y promoción de la igualdad. | 313 |
| Análisis de la participación del país en los órganos de mercosur y la capacidad de incidir en los ámbitos específicos que tratan el tema del empleo y la no discriminación en la región. | 315 |
| PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES. | 316 |

URUGUAY

| | |
|--|-----|
| INTRODUCCIÓN. | 323 |
| EL EMPLEO EN EL URUGUAY. | 324 |
| Una breve caracterización en la dinámica del mercado laboral. | 325 |
| POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE EMPLEO. | 331 |
| Programas vinculados al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (DINAE). | 332 |
| Programas Centralizados | 334 |
| Programas descentralizados. | 339 |
| Programas vinculados al Ministerio de Desarrollo Social. | 350 |
| Programas vinculados al Ministerio de Educación y Cultura e Intendencia Municipal de Montevideo. | 352 |
| Programas vinculados al MIEM. | 355 |
| Programa de Competitividad de Conglomerados y cadenas Productivas. | 357 |
| NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN, EVALUACIÓN Y MONITOREO DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS CON IMPACTO EN EL EMPLEO. | 362 |
| GASTO PÚBLICO SOCIAL. | 366 |
| COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL. | 367 |
| ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS EN EL NIVEL Y CALIDAD DEL EMPLEO. | 372 |
| INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES. | 372 |
| PRINCIPALES ÓRGANOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y TRATO EN EL EMPLEO. | 376 |
| NEGOCIACIÓN COLECTIVA. | 380 |
| DIÁLOGO SOCIAL SOBRE SEGURIDAD SOCIAL. | 384 |
| ESTRATEGIA NACIONAL PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO. | 385 |
| EFFECTOS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD. | 388 |
| CONCLUSIONES Y PROPUESTAS. | 393 |
| BIBLIOGRAFÍA. | 404 |

ARGENTINA



ESTUDIO NACIONAL

María Estela Lanari

INTRODUCCIÓN

El trabajo que a continuación se presenta se estructura en tres secciones. En el capítulo I se describe el comportamiento del mercado laboral nacional en el marco de las transformaciones de las últimas dos décadas, período que es analizado desde los supuestos explicativos de la crisis del trabajo y su recuperación. Contexto que permite abordar la problemática central de este estudio a partir de la descripción de la calidad del empleo y la identificación de los factores de discriminación por género, raza y etnia. En el capítulo II, se reconstruyen las acciones implementadas para facilitar la inclusión de ambos colectivos sociales en el ámbito laboral desde la esfera pública. Para finalizar en el III capítulo, en el cual se sintetizan las reflexiones sobre las debilidades y fortalezas que el escenario actual presenta como facilitador y promotor de buenas prácticas con relación a los objetivos de equidad de género y raza/etnia.

Presentación de los objetivos y las hipótesis de trabajo

El estudio de las políticas de empleo para la igualdad de géneros y raza/etnia en Argentina, requiere diversos niveles de abordajes. Por una parte, es necesario analizar el modo en que las regulaciones económicas e institucionales de los años noventa, período en que las mujeres incrementaron su tasa de actividad, incidieron en su inserción laboral y en la calidad de sus trabajos. Para luego, contrastar la evolución de esos años de cambios, con los efectos que se evidencian desde la implementación de las nuevas estrategias que orientan el actual patrón de crecimiento.

Del mismo modo cabe diferenciar las perspectivas, según el predominio de cada campo de ideas, en el diseño de las políticas públicas en materia de empleo. Ya sea las que se implementaron en la década de los noventa para desregular el mercado de trabajo y las rigideces que se vislumbraban como restricciones a la creación de empleo, o las que se desplegaron a partir del año 2003 con eje en la concertación social y en la promoción de Trabajo Decente.

Asimismo, en materia de políticas sociales, resulta relevante encuadrar el abordaje en los aspectos distintivos de las políticas focalizadas versus las universalistas, marco que permitirá introducir la problemática de raza/etnia y así visualizar la entidad que la misma tiene a nivel nacional y regional.

Se conjetura en este trabajo que si bien el tema de género ha sido impulsado por el avance de la mujer en las distintas áreas e incorporado en la agenda pública nacional como consecuencia del proceso democrático iniciado en 1983, no tiene aún el tratamiento de eje trans-

versal en la cultura cívica y política argentina. En lo que se refiere a los grupos aborígenes, la deuda social es aun mayor ya que su situación se funde con la pobreza y la exclusión. El tratamiento de ambos colectivos, dada la índole de cada problemática, será abordado en forma independiente.

CAPÍTULO I

LA EVOLUCIÓN SOCIOLABORAL DE ARGENTINA DESDE LA CONVERTIBILIDAD A LA ACTUALIDAD

La transformación en el mercado laboral argentino está inserta en los cambios del sentido del trabajo que pueden ser explicados desde perspectivas heterogéneas. Algunas están ancladas en los problemas referidos al cambio de sentido histórico del trabajo, otras en los cambios de la sociedad salarial, o bien a la degradación del vínculo entre el modelo de crecimiento fordista con el Estado de Bienestar y las nuevas formas de organización de la producción flexible. A la crisis de centralidad del trabajo se suman los análisis referidos a los cambios de paradigma técnico-económico, los efectos de la globalización, el auge de las ideas que sacralizaron el mercado, o bien los atributos formativos de la mano de obra. Junto al fin del trabajo, se plateó la reconfiguración de la protección social, la desafiliación, los problemas de ciudadanía, todo ello como un conjunto de situaciones que afectan las nuevas relaciones laborales y su correlato con la gobernabilidad.

A pesar de las divergencias, todas estas visiones concluyen en que las formas típicas del trabajo que se consolidaron a mediados del siglo XX, luego de la post guerra, han cedido paso a nuevas modalidades. Algunas relacionadas con la organización de la producción inducidas por innovaciones incrementales en el campo tecnológico; otras por los cambios en la estructura productiva orientados por el peso del sector servicios o bien por el orden simbólico dominante.

En la región, y por consiguiente en Argentina, el nuevo paradigma laboral se enraizó a partir de cambios estructurales en el plano económico, institucional y social que durante los años noventa consolidaron lo que en términos de Palomino (2007) constituye el «Régimen de Precarización».

Contexto económico

El punto de inflexión de los cambios ocurridos en las principales características de la dinámica económica del país lo marca 1976, en el contexto de la última dictadura militar, momento que pone fin al período de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones. Desde entonces y hasta fines de los ochenta, en razón de la evolución macroeconómica y el elevado nivel de endeudamiento externo, se produjo un profundo deterioro del crecimiento. Caída y retroceso, en el que persistió un régimen de alta inflación que a su vez desembocó en 1989 y 1990 en dos severos episodios de hiperinflación. La situación económica y social apresuró el cambio de gobierno y a partir de 1991 se puso en marcha un programa de estabilización que facilitó a la economía nacional su articulación al nuevo marco financiero externo, (Damill y Frenkel, 2006).

La reestructuración económica se fundó en la liberalización irrestricta de los flujos de capitales; la valorización del sector financiero; la desregulación y la apertura comercial; el retiro del estado; el proceso de privatizaciones, y la expansión del sector servicios. (Azpiazu, D. Y H. Nochteff, 1994; Nochteff, H., 1998). El supuesto de éstas políticas ortodoxas consistía en pensar que con ello se afianzaría un modelo de crecimiento que luego derramaría sus beneficios en toda la sociedad.

Como estrategia para frenar la inflación se implementó un régimen de conversión que equiparó el peso al dólar. Esta herramienta logró por un lado detener la inflación e impulsar el crecimiento de la economía; por otro, permitió mejorar el poder de compra de las remuneraciones y facilitó la difusión del crédito, aunque casi exclusivamente orientado al consumo, especialmente de bienes durables.

Sin embargo, la forma en que se llevaron a cabo estas transformaciones facilitó la concentración del capital y por tanto, benefició sólo a pocos actores económicos. Las acciones emprendidas tuvieron el efecto de un shock estructural que dejó de por sí fuera no sólo a quienes eran «ineficientes» para el nuevo sistema, sino también a quienes no pudieron mantenerse activos dentro de él en razón del acceso diferencial al crédito o por problemas provenientes del manejo desigual de la información. Situación ésta que provocó que muchos productores y empresarios no pudieran hacer frente a las nuevas reglas del juego que imponía una economía más abierta y desregulada, con mercados incompletos, dónde a la concentración, ya mencionada, se sumó la centralización de capital.

En este esquema de enorme asimetría, durante el lapso 1991-1994, se registró un importante crecimiento en el nivel de actividad por sobre los niveles de máxima recesión e hiperinflación -1989/1990-, auspiciado por la entrada de capitales foráneos derivada a su vez de la mayor confianza que generaron tanto la estabilidad como la rentabilidad. El quiebre de esta tendencia creciente de la economía argentina se manifestó a fines de 1994, como consecuencia de los efectos de la crisis mexicana que redujo la entrada de capitales al país, cuestión central para la expansión del modelo económico. El «efecto tequila» fue el disparador, pero la causa principal se escondía detrás de una extrema fragilidad externa. El impacto se hizo sentir a través de una fuerte recesión cuyo indicador más palpable fue la elevada tasa de desocupación de 1995. (Lanari, 2000)

No obstante, en 1996 se logró normalizar el flujo de capitales externos. Durante los dos años siguientes la economía volvió a crecer en forma rápida y alcanzó el nivel del producto de 1994, pero si bien se registró un aumento de las exportaciones totales ello estuvo nuevamente acompañado de la expansión de las importaciones, relación que provocó una nueva brecha de la balanza comercial. La recuperación no fue duradera y nuevamente en 1999 se produjo una caída con lo cual se reinicia el ciclo de restricción externa. Quedó claro así que la evolución macroeconómica estaba muy expuesta a shocks vinculados con los movimientos de capitales o bien con los cambios en la demanda internacional, situación que plantea una alta inestabilidad económica con impacto en la esfera de lo social.

Los síntomas de inestabilidad se transformaron en una constante, el comportamiento pendular de la economía fue el producto de otras situaciones de desequilibrio que pueden encontrarse en la crisis de los países asiáticos, en el quiebre económico ruso o en la devaluación de Brasil, socio principal para la compensación de la balanza comercial argentina para ese entonces.

En el 2000, durante el gobierno de la Alianza, las políticas correctivas siguieron centrándose en el ajuste fiscal pero el creciente endeudamiento y la sobrevaluación del peso habrían de poner fin a la conversión.

Según lo explica Kostzer et al (2005:137) el colapso del modelo 1991-2001 *«estuvo dado, ente otros factores, por la regresiva distribución del ingreso que fue segmentando la sociedad, excluyendo a vastos sectores de la población, a pesar de estar en presencia de tasas de crecimiento económico significativas. Esto generó un patrón de acumulación desarticulado socialmente, con su correlato en sus niveles sectorial y regional, que una vez agotados los factores de crecimiento económico derivó en un proceso impositivo y recesivo hasta que estalló la crisis»*.

Entre el 2001 y 2002, Argentina experimentó una de las mayores crisis de su historia, la misma tuvo su expresión tanto en el plano financiero, como en el político y en el social. Uno de los disparadores fue la restricción a la disponibilidad de fondos del sistema financiero. Seguidamente, con la declaración del default se suspendieron los pagos al exterior. Las reservas cayeron y el PBI en ese año descendió en promedio entre el 12% y el 15%.

El fin de la convertibilidad se hizo efectivo con la liberalización cambiaria que a su vez afectó a muchas de las relaciones contractuales de la anterior economía. Las inversiones se paralizaron, y luego que se pesificaron los depósitos, los ahorristas huyeron al dólar. En esta atmósfera se lograron detener los efectos inflacionarios tanto por la intervención del Banco Central, como por el congelamiento de los servicios y los acuerdos que impidieron el traslado de la devaluación a los precios domésticos.

A mediados del 2002 se registraron los primeros indicadores positivos de reactivación, desde entonces y hasta el primer trimestre del 2003, según información del Banco Central, se contabilizaron tres trimestres consecutivos de suba del PBI. Paralelamente, en ese mismo período, se reiniciaron los pagos a los organismos internacionales, se recuperó el salario real y mejoró la recaudación fiscal. El año finalizó con una tasa de crecimiento del 8,7% y una inflación de sólo 3,7%. Según la evaluación oficial, la absorción doméstica se consolidó como el motor excluyente de la expansión económica.

El año 2004 el crecimiento del PIB fue de 9%, la tasa de inflación fue del 6,1% y los ingresos se recuperaron sensiblemente, lo cual redundó en el mejoramiento de los indicadores sociales. El país continuó en un proceso de recuperación y estabilidad del entorno macroeconómico durante todo el 2005 completando con ello una de las series más largas de crecimiento sostenido, tendencia que se prolongó durante el 2006. El repunte económico se

sustenta en la recuperación del consumo y la inversión, en la evolución de las exportaciones netas y la sustitución de importaciones, en suma en un patrón de crecimiento diferente en el cual se rescató, en contraposición de los años precedente, el rol dinámico del estado como agente económico y de control. El año 2007 muestra un comportamiento expresivo del crecimiento sostenido aunque la inflación comienza a ser una alerta de la estabilidad lograda.

Los principales indicadores del mercado de trabajo

Si bien, entre 1991 y 1994 la convertibilidad contribuyó a la estabilización y el crecimiento de la economía, otros aspectos afectaron negativamente la evolución del mercado de trabajo. Las leves recuperaciones que se produjeron luego de cada uno de los episodios de estancamiento ya descriptos, en ningún caso permitieron retroceder a los índices de desocupación del inicio de la década que se mantenían en un dígito, agravándose por el hecho de que con el aumento de desempleo abierto aumentó también el subempleo. Todos los puestos netos generados en ese período fueron de tiempo parcial, (Beccaria, et al, 2003).

Entre octubre de 1991, año en que se inicia el cambio de régimen económico, y octubre de 1993, mientras el PBI crecía a una tasa promedio de 8% anual, la tasa de desempleo del conjunto de las áreas urbanas subió del 6,5% al 9,6% y la tasa de empleo se mantuvo aproximadamente en el 37%. A partir del '94 los porcentajes de desocupación aumentaron a dos dígitos, alcanzando en mayo de 1995 al 17,5%. La contracción de la demanda de empleo causada por la caída abrupta en el nivel de actividad económica produjo tan solo entre mayo del '94 y mayo del '95 la destrucción de 380.000 puestos de trabajo.

En tanto, la tasa de empleo que había venido descendiendo se estancó en torno al 34%, para iniciar luego un período de recuperación a fines de 1996 y llegar en 1999, al 36,7%. Este crecimiento positivo del empleo, aunque por debajo de los porcentajes alcanzados en 1993, se corresponde con la baja de la desocupación la cual, según la medición de la Encuesta Permanente de Hogares de mayo de 1999, se ubicó en el 14,2% para la suma de aglomerados urbanos.

Durante los años de recuperación -1996/1998-, la creación del empleo permitió disminuir significativamente el desempleo. Los sectores que más puestos de trabajo crearon, fueron los servicios financieros y a las empresas (22% de incremento entre septiembre de 1996 y septiembre de 1998), así como también el comercio (18% de creación neta de puestos de trabajo). Sin embargo, entre 1998 y 2000, la tasa de desempleo volvió a incrementarse, esta vez en 2,3 pp. lo cual significó 415 mil nuevos desempleados.

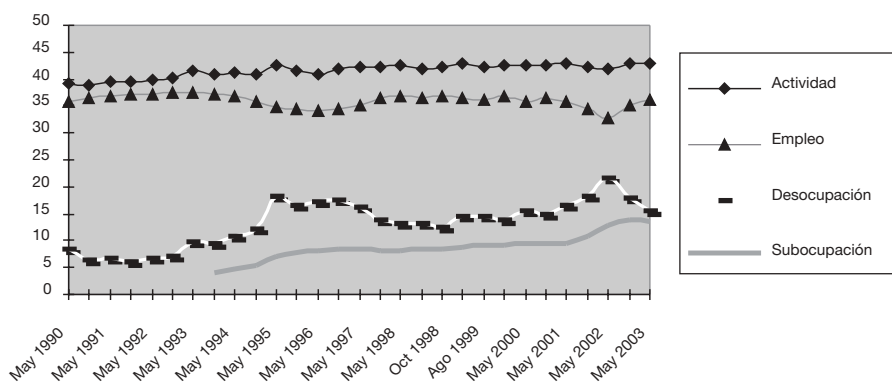
En el 2001, la desocupación subió nuevamente, esta vez al 17,4%. A ello se sumó el deterioro de lo puestos de trabajo de quienes estaban ocupados. Por un lado, el número de empleados contratados por fuera del marco legal creció sustancialmente durante los años de análisis. En efecto, el porcentaje de asalariados no registrados pasó del 26% del total de empleados en los '90, al 41% en el 2002. Por otro, se redujeron los puestos de más de 35

hs. semanales lo cual, junto a la creciente inestabilidad laboral, causó un incremento en la proporción de ocupados insatisfechos por el número de horas trabajadas, situación que se tradujo en el elevado número de subocupados demandantes. A su vez los salarios acompañaron la tendencia depresiva existente en la economía, si se toma 1995 como año base, el salario medio real cayó en 30 pp.

En el 2002, como consecuencia de la crisis económico-financiera la situación social empeoró y la desocupación subió en los primeros meses del año a más del 20%, en tanto que la medición de octubre la tasa bajó más de 3 pp. cuestión explicada por la implementación de planes de empleo. (Lanari, 2003a)

Al inicio de la década el número de personas económicamente activas -PEA- en Argentina era de 11.000.000, sobre una población total de 32.615.000, de las cuales 715.000 estaban desocupadas. Cuatro años después, sobre una PEA de 12.400.000 los desocupados son 2.100.000 individuos. La magnitud de estas cifras es causa de inquietud en cualquier circunstancia, pero dos motivos potenciaban la cuestión. Por una parte, la rapidez con que se expandió el desempleo y el subempleo desde 1991, y por otra, el hecho de que ese crecimiento tuviera lugar, paradójicamente, en un período de franca expansión económica. Cuando el producto cayó, como en 2001-2002, la situación empeoró aun más y la población desocupada ascendió a 2.740.000.

**Evolución de las tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación
1990- 2003**



Fuente: EPH puntual -A partir de octubre de 2002 se incluyen 31 aglomerados urbanos.-

La evolución regresiva del trabajo en Argentina se completa con los datos de otras dimensiones tales como la duración media de la desocupación que continuó creciendo lentamente contribuyendo así a la consolidación de un núcleo duro de trabajadores desocupados. En este contexto de gran vulnerabilidad, la situación empeoró en relación directa con el nivel de educación formal alcanzado, quienes estaban menos educados menos posibilidades

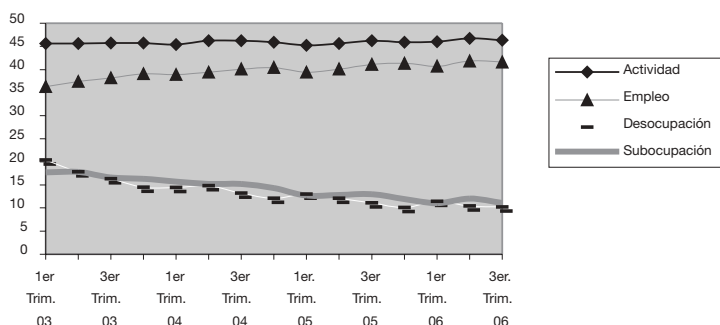
tuvieron de insertarse o permanecer en este mercado de trabajo. Aunque ciertamente, la desocupación también alcanzó a los que poseían los más altos niveles formativos, muchos de ellos vieron en los últimos años de la década caer sus ingresos y, en algunos casos, solo pudieron lograr posiciones laborales precarias e inadecuadas para sus calificaciones, (Lanari, 2003b)

En este sentido, la exclusión, entendida como la imposibilidad de los individuos de acceder a bienes, servicios y derechos básicos de ciudadanía, abarcó cada vez a más argentinos. Situación que se acentuó como consecuencia o resultado de las nuevas relaciones laborales.

Este punto puede explicarse tan sólo con comprobar el incremento de la pobreza que pasó de ser el 29% de la población en 1995, al 52% en 2002. Una proporción importante de esta población es de «nuevos pobres» que han sido desplazados a esta condición por las transformaciones del mercado de trabajo.

En el 2003, se inicia una etapa diferente, como respuesta de ello el empleo se incrementó en un 6,9% y la desocupación en el último trimestre del año se ubicó en 14,5%, iniciándose así un proceso de consolidación del crecimiento del empleo. Los efectos de la nueva situación económica se reflejan en los indicadores laborales no sólo con el mejoramiento de la tasa de empleo sino también en la calidad del mismo, una medida de ello es la caída en la tasa de subocupación que se redujo en el cuarto trimestre del 2004 en 2 pp. en relación a igual período del año anterior. Esta tendencia continuó hasta ubicarse en el tercer trimestre del 2006 en 11,1%, mientras que la desocupación alcanzó al 10,2%, con una tasa de empleo del 41,6%, superando la tasa de ocupación de la denominada fase expansiva 1991-1994, en 4 pp. con relación al PBI, por cada punto de incremento de producto el empleo creció 0,45%.

**Evolución de las tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación
2003-2006**

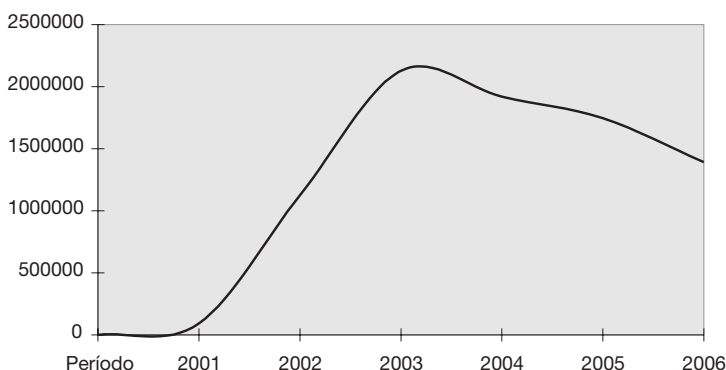


Fuente: EPH continua –en el 2do trimestre de 2003, no se incluye Santa Fe por inconvenientes en el relevamiento-

Resulta importante destacar en estos cambios la evolución de los planes de empleo¹, ya que los mismos han ido perdiendo peso en el empleo dado el reemplazo de la contraprestación por la inserción genuina.

En valores absolutos, con una PEA de 15.955.000 personas, la desocupación alcanzó a 1.571.000 personas y los planes de empleo cubren a 1.393.000 beneficiario, valores aunque lejos de lo ideal muestran una importante recuperación de los indicadores.

Cantidad de beneficiarios promedio



Fuente: MTEySS

En el cuarto trimestre del mismo año, según el sistema estadístico nacional, la tasa de desocupación se ubicó en el 8,7%, alcanzando a 1.400.000 personas, lo que en términos de ocupación significan 641.000 nuevos puestos de trabajo. La tendencia decreciente también fue para la subocupación que alcanzó el 10,8% y para trabajo no registrado que en los dos últimos años pasó de una tasa del 53,4% al 40%. El aumento en el nivel de empleo está acompañado del incremento del salario medio lo cual implica una mayor participación de los asalariados en la distribución de ingresos.

Sabemos que el trabajo se demanda por su contribución -su productividad- a la creación de bienes y servicios, y que la evolución de la demanda está afectada por el nivel de actividad, a su vez esta relación está mediatizada por factores tales como la variación de las remune-

¹ Nos referimos al Plan Jefes y Jefas de Hogar que se implementó para dar respuesta a la grave situación social en el momento de mayor crisis. A través del mismo se da ayuda económica a la población desocupada para garantizar el derecho familiar de inclusión social. Quienes se benefician con el Plan deben cumplir con los siguientes requisitos: ser jefe o jefe de hogar desocupado y reunir al menos alguna de las siguientes condiciones: tener hijos menores de 18 años a cargo, hijos discapacitados sin límite de edad a cargo o hallarse en estado de gravidez la cónyuge del Jefe o la beneficiaria. Los hijos menores deben tener escolaridad regular y cumplir con los controles sanitarios y de vacunación. Los mayores de 60 años deberán ser desocupados y no tener beneficios previsionales. Los beneficiarios deben realizar contraprestaciones en tareas productivas o de capacitación.

raciones, la estructura sectorial de los cambios del producto, el ritmo de las incorporaciones de la tecnología, la fase del ciclo en que se encuentre la economía, las regulaciones laborales, las expectativas de los empresarios y el poder negociador de los sindicatos.

Del mismo modo, entendemos que existe correlación entre los sectores que lideran el crecimiento con la creación de empleo (Kostzer, 2003) y que ello implica también un correlato con el modo en que se establecen las relaciones laborales.

Nuevas formas de relacionarse entre actores laborales

De manera consecuente, en la medida en que se fue transformando el contexto económico se fue configurando un nuevo modelo de relaciones laborales, entendido por ello al conjunto de normas, procedimientos y prácticas, que tienen como objeto regular relaciones entre los empleadores, los trabajadores y el Estado, dentro de un contexto socioeconómico determinado.

En Argentina, junto con la crisis económica que supuso el quiebre del modo de acumulación basado en la sustitución de importaciones se desarticuló la función de este sistema en la regulación social. Las leyes que regularon las relaciones laborales durante ese lapso fueron producto de un acuerdo social entre Estado, patrones y asalariados, pero a partir de 1976 la política de disciplinamiento sobre el sector gremial y la fragmentación en las modalidades de negociación desbalancearon las relaciones laborales a favor de los intereses patronales.

Con el advenimiento democrático se buscó restituir libertades, a pesar de ello y tal como señalan Novick y Catalano (1996), no se logró recuperar las pautas de intervención del estado previas a ese año y con ello se profundizó la desarticulación del modelo fordista.

En los noventa, en consonancia con la ya descripta nueva estructuración laboral, se produjo un cambio radical que se traduce tanto en el surgimiento de nuevos actores sindicales y empresarios; como así también en el cambio del eje de los reclamos, ahora relacionados con la estabilidad laboral, la recategorización de quienes se ven afectados por las nuevas tecnologías y por las condiciones de trabajo.

En el contexto de los cambios económicos de la época y del nuevo rol del Estado, la flexibilización laboral se consolida como el elemento organizador de las nuevas relaciones laborales. La ley de empleo², la reglamentación del derecho a huelga, la revisión de los convenios colectivos en el área estatal, la obligación de negociar aumentos de salarios por productivi-

² Ley Nacional de Empleo de 1991, en el Título III – De la promoción y defensa del empleo, el Capítulo 1 – Medidas e incentivos para la generación de empleo en los Artículos 21 a 26, se establece que el Poder Ejecutivo deberá diseñar políticas en este sentido, que tengan incidencia en el nivel y composición del empleo. Como así también, deberá llevar a cabo acciones referidas a la elevación de los niveles de utilización de la capacidad instalada, promoción del crédito y la inversión para facilitar el cambio técnico y, la recalificación de los trabajadores para adecuarlos a las nuevas formas de organización del trabajo. De este modo, la promoción del empleo vino de la mano de nuevas formas de contratación las denominadas «Modalidades Promovidas»: Contrato como medida de Fomento de Empleo, Contrato por Lanzamiento de Nueva Actividad, Contrato de Práctica Laboral, y Contrato de Trabajo -Formación, de duración determinada con régimen de promoción de empleo.

dad y la autorización para negociar por empresa, son los instrumentos que aseguran las nuevas formas del trabajo.

Sin embargo, los resultados adversos en materia laboral impulsaron en 1994, en el contexto de alto nivel de desempleo que describimos anteriormente, la sanción de nuevas leyes tendientes a reducir los costos del trabajo derivados de las normas sobre indemnizaciones por accidentes, enfermedades y despidos, en el entendimiento de que estas medidas al eliminar rigideces reducirían el desempleo. Su implementación otorgó ciertos beneficios a las pequeñas y medianas empresas, para las que se redujeron los costos del despido, y flexibilizó el uso del tiempo de trabajo, posibilitando que las convenciones colectivas definan jornadas diarias máximas superiores a las tradicionales sin que se supere el máximo anual. Cabe recordar que en este período son casi excluyente las negociaciones por empresa antes que por rama de actividad, (Beccaria y Galín, 2002)

En 1995 se introdujo el período de prueba, instituto que permitió a los empleadores despedir trabajadores durante los tres primeros meses de contrato sin tener que pagar indemnizaciones ni preaviso. Durante ese lapso, tampoco se efectúan aportes patronales excepto los correspondientes al seguro de salud. Además, se privatizó el sistema de jubilaciones por lo que se pasó del régimen público de reparto al sistema privado de capitalizaciones. Posteriormente, se estableció la obligatoriedad del aseguramiento de los riesgos derivados de los accidentes y enfermedades por trabajo en empresas privadas creadas con esta finalidad. En 1998 y luego de arduos debates se aprobó la Ley de Reforma Laboral 25.013, la cual permitió revisar el período de prueba y la descentralización de la negociación.

Bajo este régimen de precarización y aumento creciente de la informalidad los sindicatos se vieron seriamente debilitados. El desmembramiento del movimiento obrero se reflejaba en la existencia de tres centrales sindicales y su organización, por mínima que fuera, eran percibidas como un límite para la implementación de las políticas neoliberales de mercado.

Por su parte, las empresas, lejos de constituir un todo presentaban comportamientos desiguales - aun en un mismo sector -, ya sea por su tamaño, trayectoria, composición del capital de la firma, o actividad. Muchas de ellas, por razones atribuibles a la falta de crédito, o a las consecuencias de la apertura de la economía, sucumbieron. Este cuadro de fragmentación se completaba con el proceso de desestatización –privatizaciones que terminó resquebrajando el anterior modelo de relaciones laborales.

En el 2000, con la Ley 25. 250 se produjo otra reforma. Esta nueva ley profundizó el sentido de los cambios ya que estableció la descentralización de la negociación colectiva; la derogación definitiva de la ultractividad legal y consolidó un extenso período de prueba. Con ello la agenda flexibilizadora, base de las recomendaciones de los organismos internacionales, buscó perpetuar un modelo que con la crisis del 2001 terminó por resquebrajarse.

Cabe recordar que antes del derrumbe, el paradigma de la modernización se restringía a un núcleo de empresas ligadas al sector internacionalizado de la economía donde se producía

la mayor concentración de capital. El liderazgo que ejercían los habilitaba para proponer un nuevo modelo de relaciones laborales el cual, tal como señalan Novick y Tomada (2001), requería de una parte sindical previsible y disciplinada. *«Como contrapartida se auspicia la celebración de un nuevo «contrato» donde se plasma un conjunto de enunciados que proponen nuevas prácticas en materia de organización y contenido del trabajo, modos de organización de la empresa como unidad de negocios y nuevas formas de competitividad»*. Este intento, a pesar de todos los instrumentos que desplegó la dirigencia gubernamental, no llegó a concretarse.

Las regulaciones de este período, ancladas en el régimen que se inició con los noventa, construyeron prácticas que no sólo afectaron el tamaño y la calidad del empleo, sino que incidieron, tal como se vio en párrafos anteriores, negativamente en los salarios. El aumento del desempleo desembocó en el nucleamiento de desocupados que acapararon la escena de los reclamos y con ello surgió en el calidoscopio social un nuevo actor, necesario para lograr que todas las negociaciones de esta fase regresiva sean a la baja. El crack del 2001 incidió también en la representación política y sindical, situación que comprometió la estabilidad democrática y aceleró el recambio del gobierno.

Hasta aquí la crisis del trabajo, si bien condicionada por los cambios técnicos y los factores incidentales de la globalización comercial y financiera, podemos resumirla como el resultado de la implementación de la ortodoxia política. De allí en más, la recesión con su correspondiente correlato en la conflictividad social, cierran el ciclo.

La etapa que se inicia en el 2002 tiende a lograr nuevos equilibrios. Si lo estimamos por el nivel de conflictividad gremial según explican Contartese y Criado (2003), con relación al año anterior el promedio mensual de eventos cayó de 81,7% mensual al 58,4%.

Tomando este año como hito, la relación contexto económico relaciones laborales comienzan a transformarse en la medida en que se asienta el nuevo patrón de crecimiento. Algunos de los cambios liderados por la expansión de las manufacturas y el aumento paulatino del empleo registrado³, tienen incidencia directa en la negociación colectiva. No obstante, como señalan Trajtemberg, D. y Lafleur, L. (2005), el amplio espectro de trabajadores no registrados y otros, históricamente excluidos del proceso de negociación, constituyen un importante universo de trabajadores que quedan afuera de los beneficios y derechos que otorga el sistema de negociación colectiva⁴.

En el 2003 tiene por singularidad el incremento de las negociaciones siendo la cuestión salarial el tema casi excluyente. El papel activo del Estado, a través del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, es un elemento clave para restaurar roles que se habían disfu-

³ Datos EIL/MTEySS

⁴ El sistema de negociación colectiva asegura que los trabajadores perciban los derechos y beneficios pactados por las partes firmantes de un convenio colectivo, aún cuando los mismos no se encuentren afiliados al sindicato con personería gremial.

mado en la pasada década. Un indicador de ello es la reactivación de las paritarias sectoriales. Según la evaluación oficial, la política salarial de incrementos generales de salarios que incidió, en un comienzo, sobre los salarios básicos de convenio, fomentó la negociación colectiva y permitió que los actores sociales comenzaran a reunirse en paritarias para readecuar los incrementos de suma fija a las particularidades de cada sector. Durante este año se homologaron 380 acuerdos y convenios, casi cuatro veces más que en 1991. Un año después fueron 348; 568 en el 2005 y en el 2006, 930. Este ritmo negocial supera ampliamente el promedio de 187 negociaciones anuales registradas en la década del '90, (Palomino y Trajtemberg, 2007).

Dos elementos claves para la consolidación de un modelo más ecuánime de relaciones laborales fueron, por un lado la sanción de la Ley de Ordenamiento Laboral 25.877/2004 que, tal como señalamos, incorpora en el texto la inclusión del concepto Trabajo Decente como eje de las políticas laborales a todo nivel. Por otro, el hecho de que el sindicato recupera su función de catalizador de las inquietudes de los trabajadores y aunque persisten, en las negociaciones las cláusulas referidas a la flexibilización interna (polivalencia) y externa (formas de contratación) tienen menor peso que en los períodos anteriores.

La tendencia acerca del contenido de las negociaciones continuó privilegiando la cuestión salarial. Siguiendo los registros oficiales del MTEySS, en los últimos tres años 3,7 millones de trabajador estuvieron mejoras en sus ingresos a través de la negociación colectiva, que se transformó en un mecanismo de distribución de ingresos que alcanza al 82% de los asalariados registrados.

Entre 2004 y 2005, se convocó al Consejo del salario Mínimo, que permitió que el salario que había estado estancado durante 10 años en \$200 se incrementara en forma constante, alcanzando en noviembre de 2006, los \$800. El efecto de estas acciones concertadas apuntala a los sindicatos más débiles al fijar un piso en la negociación, elemento también diferenciador de las reglas de juego de los noventa.

Todo parece indicar que la fase de recuperación, más allá del ritmo típico de los ciclos económicos, está estrechamente ligada a las opciones políticas e institucionales donde el papel activo del Estado indica que es posible, aun en el esquema articulado de mundialización, fomentar el empleo sobre la base de acuerdos entre los actores sociales. Como así también, que existen márgenes, frente a los cambios técnicos y sus requerimientos (nuevas calificaciones, formas de organización o contratación) para que las partes se adecuen concretamente.

Este escenario es el marco de referencia para reflexionar acerca de cómo la mujer se ha insertado en el mercado de trabajo y explorar si subsisten en el nuevo escenario las dimensiones características del análisis laboral desde la perspectiva de género, como son discriminación y segmentación.

LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN EL MERCADO LABORAL

El dinamismo de las mujeres en el mundo del trabajo no es un hecho reciente en la Argentina y su participación ha sido y es obvia en la construcción social del país. Según afirma Barrancos⁵ *«las mujeres fueron precursoras del Estado benefactor. Cuando éste maduró plenamente, hacia 1950 en la Argentina, pudo verse que la larga participación de las mujeres en la agitación o en la contención, aportó modelos, tópicos y asuntos fundamentales para la acción del Estado, ya fuera porque generaron leyes de protección, a las mujeres, a los niños, a los trabajadores, o porque comprometieran una manifiesta amplitud en el campo de la educación, de la salud y de la previsión.»*

No obstante, su presencia reviste particularidades ampliamente advertidas en los estudios de género en los cuales se hacen visible las problemáticas de segregación y discriminación⁶, aspectos distintivos de los modos de inserción laboral femenino a los que nos referiremos en este análisis. Otra particularidad, relacionada con las características de los trabajos que desempeñan las mujeres está vinculada con el hecho de que el ritmo de inserción laboral tiende a ser mas activo en períodos de crisis. Durante estos ciclos las mujeres engrosan la oferta laboral en calidad de *«trabajador adicional»* cumpliendo el rol de reproveedoras de ingresos complementarios en el hogar, carácter que predominó durante los años noventa en consonancia con los cambios que hemos reseñado.

La inserción laboral de las mujeres

En el lapso de las últimas dos décadas, la población en Argentina se ha feminizado dado que las mujeres representan el 51.29% del total de habitantes y el 52,4% si se considera a la población urbana femenina en edad de trabajar⁷. Esta proporción se reproduce a lo ancho y a lo largo del país con excepción de la región patagónica y algunas zonas del noreste argentino en donde la presencia de hombres es levemente mayor que el de las mujeres. Las mujeres también son más en el tramo de edad de mayor actividad para el trabajo (20 a 64) años. Anexo Cuadro I, II y III

En los años de la reestructuración, cuando el trabajo comenzó a constituir un tema principal de la agenda pública y proliferó el interés por el campo laboral, la situación de la mujer en este ámbito se incorporó al análisis de modo ineludible. Además de haber aumentado gradualmente su participación por motivos sociales y culturales, durante el período de reestructuración de los noventa, ya comentado, su incorporación al mercado laboral estuvo

⁵ D. Barrancos: Directora del Instituto Interdisciplinarios de Estudios de Género (Argentina)

⁶ La segregación, según Wainerman (1996) parte de un hecho empírico. El mismo se verifica cuando mujeres y varones, con el mismo nivel educativo, trabajan en sectores económicos diferentes (segregación horizontal); o cuando coinciden en un mismo sector y ocupan posiciones distintas, las mujeres las más bajas, los varones las más altas, (segregación vertical). En tanto que el concepto discriminación hace referencia explícita a la disparidad de remuneraciones entre individuos que no puede explicarse ni por diferencias en sus productividades individuales, ni por sus posiciones en la estructura de las ocupaciones. Para Becker (1957) hay discriminación cuando se otorgan «tasas salariales diferentes para dos grupos con idéntica productividad».

⁷ Fuentes de datos Censo Nacional de población, hogares y viviendas 2001 y datos EPH 2007.

traccionada por la pérdida de trabajo de los jefes de hogar y por la necesidad de compensar esos ingresos en el núcleo familiar.

Según registra la EPH, entre 1991 y el 2001, la tasa de actividad -TA- de las mujeres se incrementó en 5.4 pp., alcanzando en el 2003, para el tramo de 15 a 65 años, al 52,8%. Mientras que entre los varones del mismo grupo de edad la tasa tuvo una tendencia inversa ya que en el mismo período cayó 3 pp. En ese lapso la tasa de desempleo femenina fue superior a la masculina, pero a partir de mayo de 2002, se revierte la situación y por primera vez en dos décadas las tasas de desocupación de los hombres superaron a las de las mujeres. (Giacometti, 2005)

Si se tienen en cuenta el avance del sector servicio por sobre los otros sectores de actividad y la sobrerrepresentación de las mujeres de acuerdo a patrones de segregación femenina, (Elder y Jonson, 1999, Cortés, 2000, Esquivel, 2003), es posible observar que en la Argentina de los noventa las ramas que generan empleo a las mujeres se reducen al comercio (21,1%), el empleo doméstico en hogares privados (17.9%), la enseñanza (16,1%) y los servicios sociales y de salud (16%).

En un estudio reciente, en el que se valora el déficit de Trabajo Decente desde el enfoque de género (Actis Di Pasquale, 2005)⁸, se pudo apreciar que en el país bajo el régimen de precariedad los cambios ocurridos en el mercado de trabajo repercutieron con mayor énfasis en la población femenina, a pesar que la mujer ya había superado en ese ciclo rémoras históricas en la capacitación formal y en las posibilidades de acceso a ámbitos de participación que tradicionalmente les habían sido vedados. Sin embargo, como sostiene el análisis, a pesar de que ellas poseen un mayor capital humano acumulado a la hora de cubrir las vacantes laborales ello no ha sido tenido en cuenta.

En el año 2002, doce años después de las reformas el saldo fue demostrativo. Entre los ocupados asalariados con relación precaria e inestable las mujeres fueron significativamente perjudicadas (48%) en relación a los empleos no registrados de los varones de (41%). Situación agravada por la elevada desigualdad de las remuneraciones salariales, brecha que se siguió constatando al fin de la convertibilidad (Esquivel y Paz, 2005).

En el marco del contexto recesivo de ese año, debe también considerarse que la situación de pobreza que caracterizó a la Argentina de esos años (55,2% pobres, 26,2% indigentes), requirió acciones paliativas que se implementaron a través de los planes de empleo -PJyJH- de los cuales el 69,3% beneficiaron a mujeres. Situación que explica, dadas las características de contraprestación ya apuntadas, el aumento de la TA que se constata en el 2003.

Siguiendo a Giacometti⁹, se puede apreciar que la situación de precariedad laboral es una constante para las mujeres que se acentúa en las regiones más pobres del país «*Las inser-*

⁸ El indicador final propuesto por el autor para estimar el dTD desde la perspectiva de género, se construyó sobre la base de indicadores disponibles y de su poder explicativo. Las categorías de medición propuestas son: Acceso diferencial a las oportunidades de trabajo; Remuneración y Jornada Laboral; Estabilidad y Protección Social; y Equidad

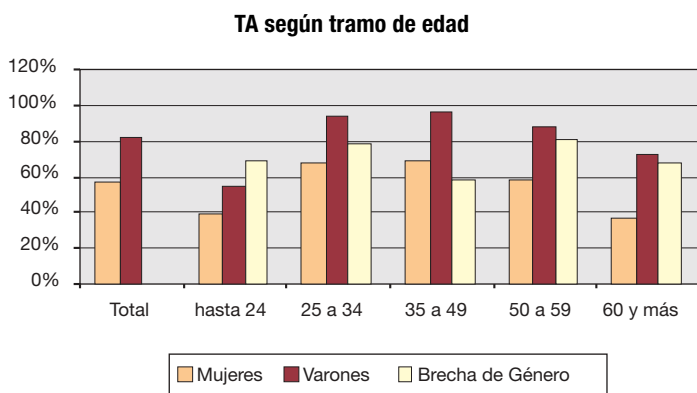
⁹ Op.cit.

ciones más vulnerables, tales como servicio doméstico, planes de empleo, cuenta propia no calificados con bajo nivel educativo, asalariadas no registradas y subocupadas, con excepción de la Patagonia absorben más de la mitad de las ocupaciones, llegando a un máximo de 64% en el NEA».

La fragilidad laboral además de estar condicionada por el lugar de residencia, también está influenciada por otros factores como son el estrato socio-económico de pertenencia y el nivel de educación alcanzado, los tramos de edad o la composición del hogar.

En un estudio oficial sobre la situación laboral de la mujer Contartese y Maceira (2005) muestran que en el 2005 la TA, estimada por la EPH, fue del 55,7% para las mujeres comprendidas en edad de trabajar, relación que alcanzó el 67,3% entre las más educadas y al 44,7% entre las de menor nivel educativo, 3,6 pp. menos que en el 2003 situación influenciada por la reactivación económica que trajo aparejada una mayor inserción en el mercado laboral de los jefes varones.

Datos más recientes del 2006¹⁰, muestran que la TA de las mujeres aumentó levemente para ubicarse en el 56,8%, pero en el tramo entre 35 y 49 años es del 70%, y aumenta 4,5 pp. si son jefas de hogar. Participación que decrece cuando las mujeres en el período más activo de la vida tienen mayor cantidad de hijos menores, siendo tan solo de 29,6% en los hogares con tres o más menores.



Fuente: EPH continua III trimestre 2006

¹⁰ Ver Anexo.

La estimación por nivel educativo permite advertir que con relación al año anterior mientras que la TA para las mujeres de menor instrucción no sufrió alteraciones, entre las que poseen el más alto nivel educativo la TA creció en 17,7 pp. es también importante destacar que el avance en la educación formal achica la brecha de género en la actividad.

Un análisis más desagregado sobre la situación laboral confirma que los puestos de tiempo parcial - hasta 35 hs – son ocupados mayoritariamente por las mujeres quienes representan el 49% de la población ocupada. Las razones de esta elección que marca la *preferencia* femenina en el modo en que se realiza el *trabajo productivo* están estrechamente vinculadas con la segregación horizontal que ubica a las mujeres en determinados sectores económicos y ramas de actividad en los que la duración de la jornada es menor a la de tiempo completo (Servicio Doméstico 97,8%; Enseñanza 77,8%; Servicios Sociales y de Salud, 70,7%), mientras que por el contrario la intensidad laboral de los varones hace que más del 50% esté sobreocupado.

Otro indicador de la situación en el empleo identifica la precariedad del trabajo a través de la registración en la seguridad social, siendo que a pesar de la acción proactiva del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para fomentar el trabajo registrado a través del Plan Nacional de Regulación del Trabajo y las acciones de promoción de Trabajo Decente, aun el 45% de las asalariadas no están registradas. Hecho que se agrava si se considera que del total de trabajadores familiares sin salario aproximadamente el 73% son mujeres.

El carácter de la tarea muestra además que entre quienes son asalariados la presencia femenina en cargos de jefatura es tan solo del 25,7% y sobre el total de ocupados en puestos de alta jerarquía la proporción mujeres no alcanza al 30%.

En la ocupación de la mujer aun persiste, a pesar de los mayores niveles de educación y de intervención en la vida ciudadana, la estructura de participación que caracterizó al mercado laboral argentino. Perduran también los obstáculos que a la calidad del trabajo impuso el régimen de precarización y a pesar de los cambios que induce el nuevo patrón de crecimiento los beneficios que conlleva la creación de nuevos puestos de trabajo alcanza más a los varones que a las mujeres, ya que las ramas de actividad que lideran la creación de vacantes son típicamente masculinas, como es el caso de industria.

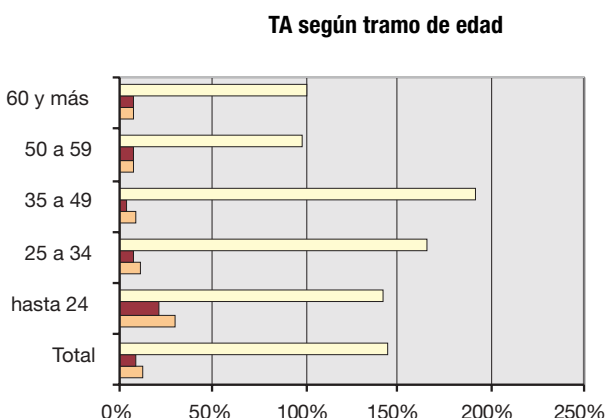
La búsqueda de trabajo

Las trabas para ingresar al mercado laboral son manifiestas para aquellas desocupadas con hijos (22%) y para las que son jefas de hogar (17%), mientras que los varones jefes registran una tasa de desocupación menor al 5%.

Cuando la observación se hace por tramos de edad se puede comprobar que es la población joven a la que conseguir trabajo le resulta más dificultoso, en el estudio de Pérez Sosto (2007) se informa que *«los jóvenes, por ser quienes protagonizan el ingreso en la vida activa, han sido especialmente afectados por la crisis del empleo. Ellos, en especial los más*

vulnerables, los precarios, los desafiados o excluidos, parecen ser la «punta de lanza» de una crisis en la organización social de los ciclos de vida considerada desde el doble punto de vista de las instituciones y de los individuos... De acuerdo con los resultados de la EPH correspondiente al III trimestre de 2006 la tasa de desocupación de los jóvenes de 15 a 24 ascendía a 25,1% en el total de los aglomerados relevados, lo cual representa en el total urbano nacional a 692.000 personas... En términos comparativos la tasa de desempleo juvenil es de 2.9 veces mayor que la del total de la población y 3.6 veces mayor que la de los adultos de 25 a 59 años». Pero si se es joven y mujer la barrera de entrada al mundo laboral es mayor ya hasta los 24 años la tasa de desocupación de las mujeres es de 30,1% y la de los varones del 14,2%.

Aunque, tal como se aprecia en el gráfico siguiente, la brecha en la ocupación es más amplia cuando se avanza en edad dado que el cociente entre la tasa de desocupación de las mujeres y los varones entre 35 y 49 años es de 1,92



Fuente: EPH continua III trimestre 2006

La educación como variable interviniente muestra que los porcentajes más bajos del desempleo están entre quienes completaron los estudios terciarios sean varones o mujeres. Como atributo de las personas también influye en la cantidad de tiempo de trabajo ya que en el caso de quienes están subocupados la poca instrucción define la subocupación, aunque son las mujeres que no finalizaron la escuela primaria las que poseen la tasa más alta de esta categoría (24,4%) frente a los varones (14,6%).

Las diferencias de ingresos

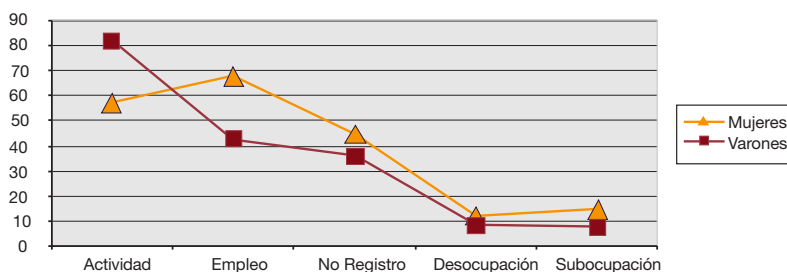
El Convenio número 100 y la Recomendación número 90, de OIT establecen medidas que promueven la igualdad de remuneración por trabajos de igual valor o similar entre hombres y mujeres. La discriminación en la asignación de retribuciones implica desigualdad de oportunidades aun previas al ingreso de la mujer al mercado de trabajo.

Se sabe que los factores que inciden en la disparidad salarial son múltiples y de distinto orden por lo que la determinación de las brechas de ingresos está restringida por la disponibilidad de información, situación que en el caso nacional se manifiesta en la insuficiencia de indicadores y en la falta de estudios sectoriales con perspectiva de género, (OIT, 2003; Esquivel y Paz, op. cit; Giacometti, op. cit)

A pesar de esas restricciones los análisis que abordan esta problemática coinciden en que existe en Argentina una elevada desigualdad de retribuciones entre varones y mujeres, situación que también se vio agravada en la década pasada. De acuerdo a los cálculos efectuados para el 2006 la brecha entre personas ocupadas es de 29,5% si se toma como referencia el ingreso mensual. La menor cantidad de horas semanales trabajadas por la mujer aparece como la variable de mayor relevancia para explicar estas diferencias. Por lo tanto, en este estudio también se consideró el ingreso horario para conocer la asimetría de ingresos entre géneros y en este sentido, se confirma la existencia de una aparente paridad general de ingresos horarios aunque esto se da en un marco en que el salario recibido en el sector informal es de aproximadamente la mitad del que se percibe en el formal. Con esta medida la brecha es nula entre quienes tienen primaria incompleta y se incrementa en proporción al grado de avance en la educación alcanzando el 11,3% la distancia entre varones y mujeres que completaron el ciclo superior.

En el esquema de participación de mujeres y hombres a fines del 2006, pese a los cambios microeconómicos e institucionales y el ámbito de concertación que en que se desenvuelven las relaciones laborales, persisten las situaciones de segregación y discriminación que describen en parte la inequidad entre géneros. Situación que afecta más a las mujeres cuando su situación de vulnerabilidad está sostenida por su condición de pobreza, sus bajos niveles educativos y por su «responsabilidad» en el trabajo reproductivo.

Disparidades en la participación



En suma, la igualdad en el trabajo es una meta que para ser lograda demanda un rol activo del Estado. De acuerdo a la Memoria del 2001 de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, relativa a la Promoción de Igualdad de Mujeres y Varones, se han esbozado líneas de acción en ese sentido consolidando el camino trazado en la Constitución Nacional relativos a la consagración de derechos de todos los ciudadanos y ciudadanas, y a la abolición de cualquier forma de discriminación. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) continúan ese sendero al definir en forma específica la necesidad de promover la igualdad de género.

LA PROBLEMÁTICA DE RAZA/ETNIA EN EL CAMPO LABORAL

Bajo este título se describe a la población que se reconoce perteneciente o descendiente de pueblos originarios en tanto integrantes de otro segmento de la sociedad que es por su condición es discriminado y segregado, siendo en su mayoría grupos poblacionales que encuentran en situación de pobreza.

En América Latina viven actualmente cerca de 40 millones de indígenas, y se estima que entre 15 y 18 millones son niños, niñas y adolescentes. A pesar de que constituyen la población mayoritaria de algunos países, según los indicadores de bienestar y desarrollo humano, estas comunidades viven en una situación de abandono y violación de sus derechos¹¹.

Los organismos internacionales han procurado establecer directrices que amparen la situación de marginalidad en la que se encuentra en todo el continente la mayor parte de la población originaria. En 1982 la Organización de las Naciones Unidas realizó la primera reunión del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, y en conmemoración de esa fecha desde 1994 cada 9 de agosto se celebra como el Día Internacional de las Poblaciones Indígenas.

En el marco de las normas internacionales del trabajo, la OIT recoge a través del Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989, los principios para el reconocimiento de los derechos de las poblaciones indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos. Del mismo modo toda la normativa sobre discriminación sirve de marco de referencia aplicable a estos grupos sociales que más frecuentemente que otros están relegados en sus propios territorios.

La voz de estos pueblos ha resurgido en los últimos años alentada por la constitución de organizaciones que reúnen a representantes desde Canadá hasta la Patagonia, y sus reclamos se orientan básicamente al derecho de gozar de oportunidades y tener una vida digna, así lo expresa la Declaración Final de la II Cumbre de los pueblos realizada en Mar del Plata en el 2005, que en el punto 6 expresa « *Asumimos la lucha de nuestros pueblos por la distribución equitativa de la riqueza, con trabajo digno y justicia social, para erradicar la pobreza, el desempleo y la exclusión social*».

¹¹ Datos de UNICEF, 2007.

En Argentina, existe un cuerpo normativo que ampara a los pueblos originarios, garantiza su identidad y los derechos colectivos, ya sea en la Constitución Nacional como a través de Leyes Nacionales, Provinciales y Convenios Internacionales suscriptos por el Gobierno. En 1994 año de la reforma a la Carta Magna, con la sanción del artículo 75, inciso 17, se incorporaron los derechos de los pueblos indígenas reconociendo con ello la diversidad étnica y cultural del país. De acuerdo a la recopilación del MTEySS el marco Jurídico e Institucional Nacional para las Poblaciones Indígenas las principales disposiciones legales a nivel nacional sobre derechos de pueblos indígenas son las que siguen:

- Ley N° 23.302 sobre Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes.
- Decreto N° 155/89 Reglamentario de la Ley N° 23.302
- Ley N° 24.071 ratificatoria del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Este Convenio promueve el respeto por las culturas, las formas de vida, las tradiciones y el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas y tribales.
- Ley N° 24.375 Convenio de diversidad Biológica
- Resolución Instituto Nacional de Asuntos Indígenas¹² (INAI) N° 4811/96 que establece los requisitos para la inscripción de las Comunidades Indígenas en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI).
- Resolución INAI N° 152/2004 y su modificatoria N° 301/2004 que establece la conformación del Consejo de Participación Indígena (CPI)
- Ley 26.160 Emergencia de la Propiedad Comunitaria Indígena Marco de Planificación para Pueblos Indígenas

La información también en este caso es escasa y fragmentada lo cual ha conspirado en la visibilidad de la situación de estas poblaciones. Para saldar ese vacío se implementó en forma adicional al Censo de Población del 2001 la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI) 2004 – 2005, con anterioridad solo en los censos de 1869, 1895, 1914, la temática había sido abordada aunque solo en forma parcial¹³.

Entre 1966-1968 se efectuó a nivel nacional Censo Indígena Nacional pero a pesar de que no se concluyó permitió conocer la existencia de 165.381 indígenas, otras experiencias de relevamientos locales se refieren a ámbitos geográficos específicos como Formosa o Salta. Existen además, según informa el INDEC, otros antecedentes provenientes de registros oficiales o de ONG.

El criterio adoptado en el país para rescatar información sobre origen de las personas en ECPI fue e de *Autorreconocimiento o autoidentificación* (criterio indicado por la Ley de Censo Aborígen) combinado con el de *origen étnico*, arrojando como resultado que un 2,8% de los hogares

¹² El INAI es la institución del Estado Nacional que tiene la responsabilidad de crear canales interculturales para la implementación de los derechos de los Pueblos Indígenas consagrados en la Constitución Nacional (Art. 75, Inc. 17). El Instituto fue creado a partir de la sanción de la Ley 23.302/85 como entidad descentralizada con participación indígena y reglamentada por el Decreto N° 155 de 1989.

¹³ Los criterios metodológicos del relevamiento pueden consultarse en www.INDEC.mecan.gov.ar

tienen algún miembro que se auto reconoce perteneciente o descendiente de un pueblo indígena, sin embargo entre un 2% y un 28% de personas de distintas etnias no se reconoce como perteneciente a su pueblo aún cuando sus padres se auto reconocen como tales.

De acuerdo a los datos relevados 457.363 personas se reconocen pertenecientes a algunas de las 31 etnias registradas en las zonas en las que se aplicó la encuesta¹⁴.

En cuanto a las condiciones de vida de la población indígena, es importante destacar que el 23.5% de los hogares se encuentran con las necesidades básicas insatisfechas, una proporción muy alta comparada con el resto de los hogares (13.8%) y el total nacional (14.3%). Las provincias que muestran los niveles más altos de NBI en los hogares indígenas son: Formosa (74.9%), Chaco (66.5%) y Salta (57.4%).

Otra característica importante de los pueblos indígenas es que el 16.5% de los hogares son rurales. Para los hogares sin indígenas este valor desciende a 9.2% y para el total país es de 9.7%.

En cuanto a las características educativas, se observa que la tasa de analfabetismo para la población indígena de 10 años o más es del 9.1%, tres veces y media mayor que la nacional (2.6%). En el caso de las etnias Mbyá guaraní de Misiones y Wichí de Chaco, Formosa y Salta, las tasas de analfabetismo superan el 20% (29.4% y 23.4% respectivamente).

Otro dato a tener en cuenta es que el 78.2% de la población indígena de 15 años y más tienen como máximo el secundario incompleto, mientras que un tercio (33.1%) no completó la primaria o no tiene instrucción. (Amadasi y Masse, 2006)

En un estudio reciente (Cid y Paz, 2004) sobre la población indígena de Salta se demuestra la correlación existente entre pobreza, educación y exclusión, situación que es de extrapolarse a las distintas etnias arrojaría resultados previsiblemente similares.

La falta de datos, como ya se ha señalado, limita el análisis sobre las características particulares de la población aborigen en su inserción laboral, sin embargo es posible advertir que la exclusión es el campo de análisis. No obstante, otras visiones sostienen que *«El arrinconamiento de ciertos grupos en nichos económicos que responden a sistemas de marginación no anula la capacidad de los mismos para luchar creativamente en la ampliación de oportunidades»* (J. Anderson, 2004), el registro de los programas que se han implementado en Argentina es un punto de partida para indagar la viabilidad de estos supuestos cuando la pobreza es el mayor factor de discriminación.

¹⁴ Ver Anexo, Cuadros XX, XXI y XXII.

CAPÍTULO II

En este apartado se caracterizan los principales programas de empleo con énfasis en la promoción de igualdad de oportunidades. La estructura de este capítulo parte por diferenciar como marco conceptual qué se entiende por políticas sociales y, en particular, cómo se diferencian las denominadas políticas de empleo según sus objetivos y propósitos.

Dados los cambios en la orientación de las políticas en Argentina se listan las principales políticas diferenciando dos grandes ciclos, por una parte el que se inicia en 1990 y seguidamente el que comienza en el 2003 a partir de los cambios en el rumbo económico y político del país.

Seguidamente, se describen los espacios de institucionalización y participación que estarían favoreciendo la equidad entre géneros, como así también la evolución en el gasto social consolidado, la coordinación entre políticas sociales y, finalmente, se hace referencia a la incidencia de los países que integran el bloque MERCOSUR en los temas de empleo y no discriminación.

POLÍTICAS SOCIALES: POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA ARGENTINA RECIENTE

En línea con el estudio realizando cabe distinguir un antes y un después en las políticas sociales en Argentina. De acuerdo con Rolando Franco (1996), durante los años noventa se pudo constatar una mayor diversificación en el diseño, implementación, control y financiamiento de las políticas sociales como alternativa al monopolio estatal característico de las políticas universalistas. Esta diversificación se dio en varios planos. En primer lugar, se promovió a una mayor participación de la sociedad civil a través de diferentes instancias de participación como las organizaciones no gubernamentales, las redes de sociabilidad primaria, o distintos actores del sector privado, lo cual supone una compatibilización del interés social con la posibilidad de lucro en favor de los agentes intervinientes.

En segundo lugar, se planteó una descentralización jurisdiccional que transfirió funciones desde los organismos centrales a los estados locales. Esto permitiría una mejor evaluación de las necesidades de los potenciales beneficiarios, así como un mayor control de las burocracias.

En tercer lugar, se buscó distribuir las cargas de los planes a partir del criterio de cofinanciación. El mismo propone la búsqueda de fuentes alternativas de recursos que complementen a la financiación estatal, lo cual incluye entre otras cosas aportes voluntarios del sector privado, el cobro de tarifas diferenciales por servicios equivalentes según criterios de

necesidad, e incluso distintas formas de contribución por parte de los mismos beneficiarios de los programas.

Este modelo de políticas se focaliza en determinadas poblaciones objetivo en función de carencias específicas, situación que garantizaría mejores impactos de acuerdo a la ecuación costo-beneficio. Su surgimiento viene en reemplazo de las denominadas políticas universalistas promovidas desde el Estado para garantizar los derechos de ciudadanía tal como los había ideado Beveridge a mitad del siglo pasado.

La principal diferencia entre ambos enfoques es que las denominadas políticas focalizadas no están dirigidas a actuar sobre los procesos que generan pobreza y la desafiliación o desigualdades, mientras que las universalistas propenden a la integración social siendo características del Estado de Bienestar.

Si bien, técnicamente no son acciones excluyentes, las tendencias dominantes en el país en los años noventa las esgrimieron como antitéticas. El principal argumento radicaba en cuál debía ser el rol del Estado y, dado la tendencia dominante de predominio del mercado, las políticas focalizadas fueron las que lideraron las políticas sociales de los últimos años. Lo cual se implementó sobre la base de la clausura de prestaciones básicas anteriormente instituidas tanto en el plano de la seguridad social, como en el de la salud, la educación o la vivienda.

Según Nahon (2002) *«la política social es aquella intervención pública que tiene como fin específico regular políticamente la reproducción material de la fuerza de trabajo. Es de tipo político en tanto se trata de una intervención estatal directamente social, no mediada por el intercambio mercantil, adoptada por el Estado como parte de sus responsabilidades en la reproducción de la fuerza de trabajo»¹⁵. La intervención estatal se puede realizar a través del financiamiento, la provisión directa y/o la provisión indirecta asegurada a través de terceros. Fundamentalmente, la política social establece el tipo de formación educativa que reciben los trabajadores (y sus familias), instauro el nivel y calidad del cuidado de su salud, y regula las posibilidades y limitaciones de su vida una vez retirados del mercado laboral. A través de estas intervenciones, la política social ocupa un lugar central en la regulación de las condiciones de vida de los trabajadores durante todo su ciclo vital».*

De modo tal que las políticas sociales se adecuan a las necesidades que el modelo de acumulación tiene con respecto a la fuerza de trabajo. Cuando el momento histórico en que el mercado de trabajo está en «expansión» las políticas sociales acompañan este proceso mejorando las condiciones de vida de la población, más cuando existe «retracción» las políticas sociales sufren en consecuencia generando un retroceso en las condiciones de vida de la población.

¹⁵ La reproducción de la fuerza de trabajo implica la reproducción de la misma considerando la totalidad del ciclo de vida de los trabajadores (la etapa de formación, la etapa activa y aquella de retiro de la actividad laboral).

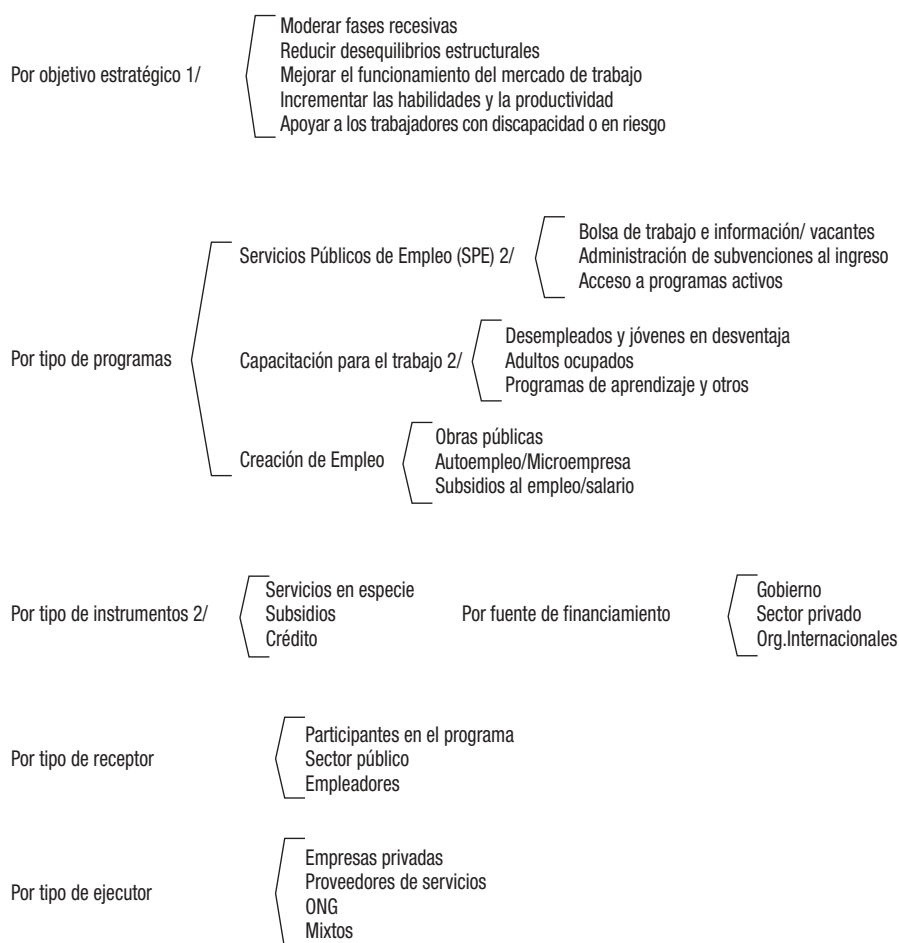
En lo que se refiere además a las políticas sociales que estrictamente se refieren al mercado laboral se debe considerar la clasificación de Samaniego (2002), entre *Políticas de Empleo*, *Políticas Laborales* y *Políticas de Mercado de Trabajo*, las cuales se sintetizan a continuación:

- Políticas de Empleo: comprenden una amplia gama de medidas e instrumentos de muy distinta naturaleza de los ámbitos económico, social e institucional, que afectan el nivel y la calidad del empleo. Pretenden actuar sobre la demanda de trabajo la cual se ve influenciada por instrumentos macroeconómicos de naturaleza fiscal, monetaria, de precios e ingresos, de desarrollo tecnológico, así como por las políticas y los programas de desarrollo regional y por el marco regulatorio existente en el mercado de trabajo. Del lado de la oferta requieren actuar a mediano y largo plazo sobre tendencias demográficas y comportamientos sociales. En este ámbito resultan relevantes, entre otras, las políticas gubernamentales en materia de educación, salud y protección social. Su formulación requiere una amplia coordinación y concertación social.
- Políticas Laborales: conjunto de políticas que actúan en el entorno del trabajo entre el trabajador y el empleador y fluye en el marco y en las condiciones en que se realiza el trabajo. Comprende disposiciones relativas a salarios mínimos, prestaciones, seguridad social, seguridad e higiene del trabajo, seguridad en el empleo, no discriminación, restricción en el trabajo de menores, derecho de huelga y demás aspectos normativos e institucionales que rigen en esta materia.
- Políticas de Mercado de Trabajo: son de enfoque específico, su propósito ha sido a) aliviar la situación de pobreza asociada al desempleo - *Políticas Pasivas* - y b) mitigar las tensiones existentes en el mercado de trabajo mediante distintos instrumentos de corte activo - *Políticas Activas* -. Dentro de esta última se discriminan tres tipos de políticas según sean sus objetivo a: i) incrementar la demanda de trabajo, ii) mejorar la calidad de la oferta de trabajo y iii) facilitar el encuentro entre trabajadores y puestos de trabajo.

De acuerdo a este marco conceptual las principales políticas sociales y programas de empleo puestos en práctica en el país a partir de los cambios estructurales de los noventa fueron políticas focalizadas porque se aplicaron a grupos específicos, acompañaron los ciclos del mercado de trabajo (Beccaria, 2005), y tuvieron el propósito de mover las rigideces del mercado originadas en las regulaciones laborales que se mantenían vigentes a inicios de la década.

El esquema de políticas, aunque adaptadas a modalidades propias, siguieron el planteo de las diseñadas como modelo de reconversión en los países de la OCDE y respondieron a los siguientes criterios:

Clasificación de las políticas activas de mercado de trabajo



1/Betcherman et al (2002, 2/OCDE 2001)

Principales políticas y programas de empleo del período 1990 - 2003

La normativa laboral, que ya hemos mencionado en el capítulo I, fue el marco que permitió consolidar el menú de políticas activas y pasivas que desde 1990 al 2003 actuaron para contener los efectos de la readecuación laboral producida por la reestructuración económica (Lanari, 2003a). Se entiende que con la recuperación del empleo que se produce a partir de ese año, siguiendo el criterio de que las políticas sociales son procíclicas con el desempeño laboral, hubo cambios en los lineamientos de las principales acciones. Por ello se trata

al conjunto de los principales programas en dos etapas, antes y después del 2003¹⁶. Las que se pusieron en práctica en el primer período fueron las siguientes:

Servicios públicos de colocación

Con el fin de coordinar acciones y para facilitar la entrada al mercado de trabajo se generó la necesidad, tanto en el plano público como privado, de diseñar espacios de «colocación» para gestionar la inserción o el encuentro entre la fuerza de trabajo demandante y los empleadores.

En esta dirección y para compensar los impactos de las reformas de mediados de los '90, desde el Ministerio de Trabajo se implementó una *Red de Servicios de Empleo*, cuya misión ha sido por un lado centralizar los programas de empleo y por otro, coordinar los múltiples emprendimientos y requerimientos que se hacían desde las esferas provinciales y municipales. Esta modalidad en parte ya fue prevista en la Ley Nacional de Empleo - Nº 24.013- promulgada en 1991, donde se crea el *Sistema Único del Registro Laboral*.

La Red se insertó como un programa de la Secretaría de Empleo y Formación Profesional creada por Decreto 286/95 y reorganizada por Decreto 613/2000 bajo el postulado de incrementar la calidad de la acción estatal y adaptar la estructura organizativa del entonces *Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos*, a la realidad socio laboral. En la misma norma se asigna a la *Dirección Nacional de Promoción del Empleo* las siguientes responsabilidades: diseñar, desarrollar e implementar propuestas, programas y acciones que faciliten la inserción laboral y mejoren las condiciones de empleabilidad y la optimización del Sistema de prestaciones por desempleo a desocupados. Así como, supervisar el desarrollo de los servicios de empleo que presten las oficinas públicas y privadas en todo el territorio nacional; organizar y administrar el Sistema Único del Registro Laboral; coordinar con las *Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral* la supervisión de la ejecución de los programas de empleo y capacitación laboral; promover el diseño de estructuras de información derivadas de los resultados de las acciones de supervisión de los programas de empleo y capacitación laboral; verificar el cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo y desarrollar acciones tendientes al fortalecimiento de las capacidades de gestión.

Desde el inicio de estas iniciativas se multiplicaron las ya mencionadas Gerencias de Empleo, Agencias Territoriales del Ministerio, Oficinas Públicas de Empleo y Agencias Públicas de Colocación, todas ellas como entidades gubernamentales de intermediación laboral. Asimismo, otras áreas del Estado (Nacional, Provincial o Municipal) tales como las que promueven capacitación en el agro, la pequeña y mediana empresa, la formación e integración al mercado de trabajo de la mujer, o el fomento que desde las universidades públicas, a

¹⁶ El corte hace referencia a lo señalado en el capítulo I referido a los cambios en el patrón de crecimiento diferenciando entre un período de precariedad y otro de «protección social» diferenciados generalmente por lo que dio en llamarse el régimen de convertibilidad y la post convertibilidad.

través de Bolsa de Trabajo o Pasantías, realizan entre los estudiantes y graduados, median en el mismo sentido.

Estas acciones se articulan con otras que se desarrollan en el sector privado orientadas a segmentos bien diferenciados. Entre ellas, ONG o entidades religiosas que asisten a los más carenciados, agencias que reclutan para empleos temporarios, corporaciones profesionales y consultoras de recursos humanos orientadas a reclutar perfiles de calificación más selectivos.

Volviendo entonces a la intermediación pública, cabe destacar que no sólo las agencias se extendieron territorialmente, con lo cual se consolidó la Red y se facilitó la implementación de programas de empleo y/o capacitación, sino también que su eficiencia se vio beneficiada con la implementación de sistemas de información operativa que optimizaron el procedimiento al mejorar la atención de los usuarios. Los esfuerzos en este sentido fueron financiados con asistencia del Proyecto PNUD Arg. 92/0001. Entre 1998 y el 2001, la consolidación vino mediante la aplicación del *Proyecto de Fortalecimiento de Oficinas de Empleo* por el cual se seleccionaron 450 oficinas que se dotaron de equipamiento, mejoramiento edilicio y procedimientos de gestión.

Sin este entramado, muchos de los programas hubieran presentado dificultades de ejecución. Sin embargo, en lo que se refiere a los Servicios Públicos de Colocación, como estrictamente lo eran las Agencias de Colocación, dejaron de cumplir la función para la cual fueron creadas y en la actualidad no existen como tal, ya que su existencia estuvo relacionada a las «Modalidades Promovidas» de contratación establecidas por la Ley de Empleo del '91 y derogadas por la Ley 25.013. Asimismo, ante la falta de vacantes laborales la gravedad de la situación ocupacional fue demandando otras estrategias de intervención que no ya no podían ser canalizadas a través de esa estructura, lo cual no implica que los vínculos que se establecieron mediante la Red hayan dejado de existir.

Formación profesional

Mediante la Resolución 313/94 el Ministerio de Trabajo diseñó políticas de formación profesional y estableció criterios para asignar fondos del Estado a instituciones públicas y privadas que pudieran llevar adelante diversas iniciativas. Así se multiplicaron programas que atendían a desocupados, ONG, cuadros gerenciales o proyectos de solidaridad social. La distribución de fondos siguió criterios de coparticipación federal entre provincias.

Desde 1994 al 2001, se ejecutaron 17 Programas de Capacitación destinados específicamente a jóvenes desocupados y otros, más generales, a quienes en esa condición de actividad eran mayores de 35 años. Como así también a sectores específicos identificados como emprendedores, ex trabajadores de PyMEs, de sectores o regiones en crisis, empleados públicos afectados por la reconversión del Estado y personas con discapacidad.

Según los datos disponibles para ese lapso, los programas administrados por el MTSS, capacitaron, entrenaron o recalificaron aproximadamente a 450.000 beneficiarios, con un

costo cercano a los U\$S 395 millones. La forma de financiamiento, compuesto por aportes de préstamos internacionales -BID- y del Fondo Nacional de Empleo. Para garantizar equidad territorial estos fondos eran en un 70% asignados a las acciones provinciales y la diferencia, 30%, a las de carácter nacional.

En el caso particular del Programa Régimen de Crédito Fiscal, el financiamiento fue indirecto, las empresas invertían equipando a instituciones capacitadoras -ICAPs- por lo cual se le extendían certificados de cancelación de impuestos y la fuente de financiamiento terminaba siendo el presupuesto nacional. En cuanto a los Programa Talleres Protegidos, y de Capacitación e Intermediación Laboral, ambos para población discapacitada, se subvencionaron con aportes del Banco Central recaudados por la aplicación de la denominada Ley del Cheque.

La implementación de un Plan de Formación Profesional, implicó el relevamiento de instituciones, tanto públicas como privadas, dispuestas a ofertar un servicio de capacitación. Para ello se creó el Registro de Instituciones de Capacitación Laboral, en ese catastro las instituciones se inscribían voluntariamente y sus actuaciones eran coordinadas por las autoridades provinciales y las Gerencias Regionales de Trabajo y Seguridad Social. Los cursos que se impartieron contaron con evaluación por parte de personal especialmente entrenado del Ministerio de Trabajo y en todos los casos se realizaron acciones de monitoreo y seguimiento.

Algunos programas, como el Joven, fueron evaluados por parte de organismos nacionales y/o internacionales y dieron lugar a una importante producción de estudios realizados por investigadores especialistas en la problemática.

Al igual que los servicios públicos de empleo los programas de formación, si bien tuvieron vigencia hasta el 2001, sobre todo los que se centraron en dotar de habilidades a la población joven, fueron dando espacio a los destinados a la creación de empleo transitorio.

Programas de capacitación 1994-2001

-PRONAPAS

-Programas de Apoyo a la Reconversión Productiva: Jóvenes

-Capacitación Ocupacional

-Programas de Apoyo a la Reconversión Productiva: Proyecto Microempresas

-Programas de Apoyo a la Reconversión Productiva: Proyecto Imagen

-Aprender

-Capacitación para el Empleo

-Emprender

-Régimen de Crédito Fiscal

-Programa de Reconversión Laboral

-Proyectos Especiales de Capacitación

-Talleres Protegidos de Producción I y II

-Programa de apoyo a la productividad y empleabilidad de los jóvenes- Proyecto Joven-

- Programas de capacitación para apoyar el empleo
- Capacitación laboral para un sector o rama laboral
- Programa de emergencia laboral: Desarrollo comunitario
- Capacitación e intermediación laboral

Programas de desarrollo institucional

Paralelamente, y como parte de las políticas dirigidas a la oferta, se pusieron en marcha mecanismos para fortalecer instituciones de formación profesional. Con este propósito general y para mejorar la calidad se han implementado cuatro programas, *Talleres Ocupacionales*, *Consejos de Formación Profesional*, *Programa de Certificación de Competencias Laborales* y *FORMUJER*. Todos ellos obtuvieron para su financiación una contra parte internacional al aporte local.

El *Programa Talleres Ocupacionales* -TO- se ideó para subsidiar propuestas de desarrollo institucional. Sobre la base de la aprobación del proyecto presentado el MTESS acuerda el monto y forma de financiación. Los ítems que financia cubren infraestructura edilicia, equipamiento, asistencia técnica, pago limitado del gerenciamiento e incentivos a las acciones de capacitación realizadas por el TO para beneficiarios desocupados. En cuanto al *Programa Consejos de Formación Profesional*, constituye una experiencia descentralizada de formación.

El *Programa de Certificación de Competencias*, se propone desarrollar la certificación como práctica en nuestro país a partir de una actividad acotada y concertada con cuatro sectores productivos: gráfico, metalúrgico, mecánico automotor y afines, y repostería y afines. Representantes de los mismos, en su carácter de coejecutores - Fundación Gutenberg (FG); Asociación de Industriales metalúrgicos de la Provincia de Santa Fe (AIM); Sindicato de Mecánicos Automotores y Afines del Transporte Automotor (SMATA); Federación Argentina de Trabajadores Pasteleros, Confiteros, Heladeros, Pizzeros y Alfajoreros (FATPCHPyA) -. Este es uno de los programas está vigente por lo que describiremos su continuidad como parte del menú implementado luego del 2003.

FORMUJER, sigla que se identifica el Programa Regional para el Fortalecimiento de la Formación Técnico y Profesional de Mujeres de Bajos Ingresos, resulta de la necesidad auspiciar la equidad de género y mejorar la formación.

El programa surge como una iniciativa regional que cuenta con el financiamiento del BID-FOMIN y la coordinación técnica de CINTERFOR-OIT, que es la responsable de asistir técnicamente a los programas nacionales y garantizar la construcción conjunta de metodologías y productos. Junto a Argentina, participan del mismo Bolivia y Costa Rica. Los objetivos del Programa son: i) generar condiciones favorables para la participación igualitaria de las mujeres en la formación técnica-profesional; ii) elevar el nivel técnico así como la gama de opciones de capacitación que se ofrecen a las mujeres trabajadoras; iii) ajustar la oferta de capacitación y formación a las demandas actuales del mercado de trabajo; iv) diseminar los modelos y las metodologías desarrollados.

Las principales líneas de acción son: revisión con enfoque de género de perfiles, currículas y materiales didácticos de especialidades; análisis del mercado de trabajo local y sectorial; consulta y vinculación con actores del mundo del trabajo para definir necesidades, actualizar ofertas y realizar prácticas en ámbitos laborales; transferencia de metodologías para incorporar la dimensión de género en los procesos formativos; desarrollo de proyectos piloto de formación para validar materiales (orientación, formación y práctica laboral); estrategias de apoyo a participantes para la formación; sensibilización, promoción y disseminación y articulación y coordinación con programas afines. En este programa se enfatiza con la necesidad de mejorar la situación de las mujeres pobres por su doble condición, de género y clase, factores que aumenta la exclusión. Estas acciones resultan impostergables si tan sólo se tiene en cuenta que según los datos del censo del 2001, el 45% de las mujeres en edad de trabajar - 13.600.000 - han alcanzado a completar el nivel primario de educación y cerca del 4% son analfabetas.

FORMUJER Argentina, coejecutó sus acciones con terceros ya sean instituciones de formación profesional o técnica, y ONG que apoyan o complementan especialmente en las áreas de orientación y género.

Otros programas coordinados con el Ministerio de Trabajo fueron los que se iniciaron a través del Consejo Nacional de la Mujer como el PIOME –Programa de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en el Empleo – que comenzó a funcionar en 1993 y el SOLAM – Programa Servicios de Orientación Laboral

Programas públicos de generación de empleo y de interés social

Desde la promulgación de la Ley Nacional de Empleo N° 24.013/91, en la que se establece la creación de programas de empleo para grupos de difícil inserción laboral, siempre bajo la lógica de la economía de libre mercado propia de los noventa, se dinamizaron programas de empleo que fueron vistos como complemento del modelo económico vigente. La población objetivo, tal como prevé la norma, sumaba a desocupados, jefes de hogares pobres y especialmente a aquellos que estaban radicados en regiones en crisis. Esta función la cumplieron todos los programas de empleo transitorio que a continuación se describen, tanto en propósitos como objetivo, al igual que el resto de las acciones de la Secretaría de Empleo y Formación, tuvieron monitoreo y seguimiento. En el caso de los programas TRABAJAR y en el PLAN JEFAS y JEFES de HOGAR -que rompe con los criterios de focalización para transformarse –por su extensión- en un programa de prestación universal.

A partir de 1993 y hasta 1995, el Ministerio de Trabajo, implementó programas de carácter transitorio y de inserción directa, intensivos en mano de obra y destinados a desarrollar obras de infraestructura económica y de interés social. Los mismos fueron financiados por un monto aproximado de U\$S 300 millones dando con ello cobertura a 200.000 personas. Sin embargo, las dificultades que desde entonces se agudizaron y se pusieron de manifiesto con los indicadores de desempleo, hicieron que se multiplicaran las acciones para crear empleo público ya que la situación evidenciaba algo más que fallas de mercado. Así, desde

1995 y hasta el 2002, según los datos disponibles, se utilizaron más de \$2.500 millones, para satisfacer en parte las necesidades de ingresos e integración social que al menos brindó a 1.700.000 personas la posibilidad de acceder a un puesto de trabajo transitorio. Por el carácter de estos programas, algunos de ellos fueron ejecutados en forma conjunta con la Secretaría de Desarrollo Social -SDS-, tales como el PROAS y el PRENO.

En cuanto al programa *Trabajar*, con iguales objetivos que los anteriores, tuvo tres ediciones, que se extendían entre 3 y 6 meses. Los beneficiarios recibían ayuda económica mensual no remunerativa de hasta \$ 200 de acuerdo a la cantidad de horas de trabajo, seguro de responsabilidad civil, a cargo del Fondo Nacional de Empleo y cobertura de salud a cargo del organismo responsable de la contratación. El denominado *Servicios Comunitarios*, estaba dirigido a quienes siendo desocupados tenían trayectoria laboral y promocionaba la incorporación de mujeres desocupadas, al plantear como requisito para la presentación de los proyectos, que el 80% de los beneficiarios sean mujeres, preferentemente jefas de hogar. En cuanto a la duración, era breve por definición, y la prestación económica para el beneficiario es igual que para el Trabajar. Los de *Desarrollo del Empleo Local* tuvieron como particularidad la acotación a ámbitos más pequeños, para su ejecución se convino con los municipios quienes asumían tanto el pago de la ayuda económica no remunerativa, como del seguro de responsabilidad civil y la cobertura de salud de los/as beneficiarios/as.

El año 2000 se inicia con inestabilidad en el plano institucional y económico, cuestión que se profundiza hasta desembocar en la crisis del 2001 cuando la desocupación subió a más del 17%. El escenario de entonces demandó acciones puntuales que, a este nivel, se concretaron en el *Programa de Emergencia Laboral* que tuvo un componente Comunitario (reemplaza al Programa Servicios Comunitarios), y otro Productivo - Autoempleo, Microemprendimientos, Consorcios productivos locales -. Con lo cual se buscó atacar las causas estructurales del desempleo e incentivar el empleo permanente. El Programa *Crear Trabajo* -Autoempleo, Microemprendimientos, Consorcios productivos locales- promovió la creación de empresas e impulso a la conformación de los Foros para la Competitividad y el Empleo en diversas regiones del país.

En el 2002, cuando la situación recesiva se hace extrema, el desempleo asciende a más del 20% y el 55,2% de la población es pobre, el propósito de las políticas activas fue mitigar en la emergencia la gravedad de la situación. Así en el marco de la Emergencia Ocupacional Nacional se diseñó e implementó el *Programa Jefes de Hogar* creado en mediante Decreto 565/2002. El objetivo general nace de proporcionar a los hogares más desprotegidos un ingreso que permita fortalecer el rol de la familia como ámbito principal de contención, con capacidad de mantener o de reinsertar en el sistema educativo a los hijos menores de 18 años y facilitar su cuidado sanitario y paralelamente, insertar a los beneficiarios en el mercado laboral. Ese mismo año el programa permitió bajar en 4 pp. la tasa de desempleo y en el 2003 se consolidó como el Plan de mayor cobertura y contención que ha existido en el país.

Programas de empleo interés social empleo directo y transitorio

MTSS y/o SDS

Desde 1993 a 1995:

Programa Intensivo de Trabajo -PIT-

Programa de Asistencia Solidaria -PROAS-

Programa de Entrenamiento Ocupacional -PRENO-

Programa ASISTIR

Desde 1996 a 2002:

Programa Trabajar

Servicios Comunitarios

Desarrollo de Empleo Local

Programas Especiales de empleo

Servicios Comunitarios II

Programa Trabajar II

Programa Trabajar III

Programa de Emergencia Laboral:

1. Comunitario (reemplaza al Programa Servicios Comunitarios)

2. Productivo

2.1 Autoempleo

2.2 Microempendimiento

2.3 Consorcios productivos locales

3. Crear Trabajo

3.1 Autoempleo

3.2 Microemprendimientos

3.3 Consorcios productivos locales

Desde 2002 a la fecha:

Plan Jefas y Jefes de Hogar

El Plan Jefas y Jefes de Hogar, como señala Pautassi (2004) «*no fue creado solo con una finalidad asistencial, focalizado para desempleados, sino principalmente como un instrumento para atender una emergencia de características inéditas, que puso en juego la continuidad del sistema político institucional*». El objetivo enunciado es el de dar ayuda económica a las Jefas y Jefes de Hogar desocupados para garantizar el derecho familiar de inclusión social. Quienes se benefician con el Plan deben cumplir con los siguientes requisitos: ser jefa o jefe de hogar desocupado y reunir al menos alguna de las siguientes condiciones: tener hijos menores de 18 años a cargo, hijos discapacitados sin límite de edad a cargo o hallarse en estado de gravidez la cónyuge del Jefe o la beneficiaria. Los hijos menores deben tener escolaridad regular y cumplir con los controles sanitarios y de vacunación. Los mayores de 60 años deberán ser desocupados y no tener beneficios previsionales. Los beneficiarios deberán realizar contraprestaciones en tareas productivas o de capacitación. Actualmente, el 84% de ellos cumplen con esta condición.

Los órganos ejecutores del Plan pueden ser organismos públicos o privados que estén inscritos en los Consejos Consultivos, que a su vez se constituyen en entes de control y monitoreo. Su particularidad reside en que están conformados por representantes gubernamentales, sindicales, de la sociedad civil, del sector empresarial y del confesional. Actualmente, existen 22 Consejos Consultivos Provinciales y 1.883 Consejos Consultivos Municipales. En el 2003 se crearon Consejos Consultivos de las Comunidades Indígenas que están conformados por representantes de las diferentes comunidades indígenas.

El Plan es otra de las acciones que continúa vigente aunque la cobertura se ha ido reduciendo en la medida que la contraprestación laboral fue cediendo ante la posibilidad de una inserción genuina al mercado laboral

Programas públicos de generación de empleo privado

En forma concomitante, en 1994 se lanzaron mediante un aporte al financiamiento del costo laboral los programas de promoción del empleo privado que tuvieron como objetivo amortiguar los efectos de la reconversión productiva. Esencialmente estuvieron destinados a PyMEs y a sectores considerados vulnerables como el agropecuario y el de la construcción. Algunos programas, aunque de corta duración, duraron hasta el año 2000 y demandaron la participación de diferentes entes estatales además del Ministerio de Trabajo.

Cabe destacar que acciones dirigidas a despertar vocaciones emprendedoras y asistir a las empresas de menor tamaño fueron también impulsadas desde los Ministerios de Economía, Asuntos Agrarios; Desarrollo Social (Programa REDES); de la Producción (Programa Social Agropecuario, Cambio Rural, Minifundio, PROINDER, PRODERNEA, Programa de reconversión de áreas tabacaleras), como así también desde el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria -INTA-; o desde los gobiernos provinciales y municipales.

En cuanto a los principales programas se destacan, el Programa *Forestar* que se implementó con la colaboración de la Dirección de Producción Forestal, dependiente de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación del Ministerio de Economía, para asistir a trabajadores desocupados pobres, de zonas rurales. Pudiendo participar como órgano executor tanto productores forestales como entidades sin fines de lucro dedicados a actividades de investigación y desarrollo del sector. El *Programa De Apoyo a La Reconversión de la Esquila*, estuvo destinado a trabajadores de la esquila que fueron instruidos en nuevas técnicas tendientes a optimizar la tarea. El mismo se implementó con la colaboración de la Dirección de Producción Ganadera, dependiente de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, como parte del Programa de mejoramiento de la Calidad de la Lana.

Programas de empleo privado

Programa de Promoción de empleo Privado para PyMEs- PEP/PyMEs

Programa de Apoyo a la Reconversión de la Esquila

Programa Nacional de Forestación Intensiva -FORESTAR

Programa de Movilidad Geográfica

PROEMPLEO

Programa Nacional de Forestación Intensiva -FORESTAL

ROEMI

Otras acciones en forma directa o indirecta fomentaron el empleo y la reconversión de las actividades informales a través de la asistencia y la promoción. Desde el Ministerio de Trabajo se llevaron a cabo los siguientes programas

Como así también se da intervención directa al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en la evaluación de los proyectos que se incluyan en estos programas: Apoyo a la Reconversión Productiva: Microempresas (1995/199); Empezar (1996/1997); y Emergencia Laboral - empleo productivo local (2000). De igual forma desde el Ministerio de Economía a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana empresa, como así también desde la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo Federal de Inversiones, se desarrollaron acciones focalizadas a promover y asistir al sector informal.

Para el seguimiento y en apoyo de los distintos programas se crearon entes ad hoc, como las Secretarías de la Producción en estados provinciales y municipios, que procuraron alentar, mediante la captación y administración de fondos, proyectos cooperativos o microemprendimientos. Cuestión que tuvo resultados desiguales, en la medida que el éxito de los mismos estaba vinculado con la existencia o no de una cultura asociativa y con el seguimiento y soporte del desarrollo de las actividades que se iniciaban. Algunos programas lograron, mediante el principal componente que fue el crédito, consolidar propuestas que generaron empleo, y alentaron el desarrollo de acciones de fomento al emprendedurismo. Sin embargo, en otros casos como en el de las cooperativas de trabajo el resultado fue en ciertos casos negativo, ya que en muchos establecimientos se aplicaron como estrategias para reducir costes laborales, convirtiéndose en claras figuras de fraude laboral.

Seguro de desempleo

En el campo de las políticas pasivas se avanzó en la implementación del Seguro de Desempleo. Con la sanción de La Ley de Empleo del '91 se fijó una prestación por desempleo de cobertura restringida que protege a los trabajadores desempleados del sector formal de casi las ramas productivas, ya que explícitamente quedan excluidos los trabajadores/as de servicios domésticos y rurales. La Prestación se otorga a los trabajadores en relación de dependencia, bajo Ley de Contrato de Trabajo, que hayan sido despedidos por motivos ajenos a su voluntad, como por ejemplo: despido sin justa causa o por quiebra del empleador y que tengan un mínimo de aportes al Fondo Nacional de Empleo.

Como requisitos para acceder al SD se fijó que el beneficiario debía estar inscripto en el Sistema Único de Registro Laboral, haber aportado durante 12 meses al Fondo Nacional de Empleo durante los últimos 3 años del cese del contrato y no percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas. El seguro brinda desde entonces una prestación monetaria de hasta el 60% de los últimos ingresos que haya percibido el asalariado, la misma

decrece con el objeto de alentar la búsqueda de empleo y junto a es monto se abonan asignaciones familiares, prestaciones médico asistenciales y se reconocen prestaciones extraordinarias como pago por nacimiento, matrimonio y adopciones. Asimismo, durante el período que dure el Seguro se computan las prestaciones previsionales. Como la duración de la prestación depende del periodo de cotización ésta puede variar entre cuatro y doce meses. Los fondos de financiamiento provienen del Fondo Nacional de Empleo, aportes de créditos internacionales, rentas generales y reducciones impositivas.

Pese a que el Seguro de Desempleo enuncia como objetivo amparar a los trabajadores que quedan fuera del mercado de trabajo, debido a su orientación tendiente a la reinserción y a la composición de las prestaciones, no se encuadraría como una política estrictamente pasiva tal como se conocieron en los países de la OCDE, donde ya casi al inicio de la década se planeó reorientar progresivamente éste tipo de políticas hacia políticas activas. Si bien el SD tiene la relevancia de mitigar la carencia de ingresos durante el período de búsqueda de trabajo, los problemas de financiamiento ocurridos en el país, acrecentados por la reducción de aportes patronales y el aumento del número de la desocupación, han producido una caída en el monto promedio de las prestaciones y, fundamentalmente, es un instrumento sumamente limitado por las restricciones de la cobertura.

El balance de estas acciones muestran que las políticas focalizadas fueron herramientas insuficientes. Desde la perspectiva planteada, las Políticas Laborales influyeron en las condiciones en que se realizaba el trabajo y como resultado tuvieron, entre otros, el alto costo de la precarización laboral, es decir el aumento del empleo en negro -empleo no registrado- y del desfinanciamiento de la seguridad social.

Con el diseño de Políticas de Mercado de Trabajo se pusieron en práctica todo el menú de programas que ya se habían experimentado en países de la OCDE, tales como los Servicios Públicos de empleo, de capacitación y de creación de empleos transitorios, aparentemente sin considerar las diferencias de contextos. Estas políticas activas tuvieron como características por un lado, la simultaneidad de propuestas, la discontinuidad y al mismo tiempo el reemplazo por programas similares; por otro, la focalización de acciones y el elevado financiamiento. Factores que contribuyeron a generar los siguientes resultados:

1. Las Agencias de Colocación dejaron de prestar la función para la cual fueron ideadas ya que la cuestión del empleo evidenció estar más relacionada con la falta de vacantes laborales que con la desinformación y el desencuentro entre la oferta y la demanda. En este sentido la intervención del Estado fue centrándose en apuntalar al sector informal. No obstante, la experiencia abrió un espacio que en la actualidad quedó relegado al accionar asistencial de organizaciones de la sociedad civil, a las bolsas de trabajo de organismos del estado como las universidades y otros emprendimientos privados, enfocados a bajar los costos de la intermediación relacionado con la selección de RR HH.
2. Los Programas de capacitación fueron los que más se multiplicaron, entre 1994 y 2001 se implementaron 17 programa para atender, fundamentalmente, a la población

joven. La táctica en cuanto a la formación significó bajar el gasto público y tercerizar la oferta de capacitación, que anteriormente se impartía en el ámbito de escuelas profesionales, de formación técnica o de oficios. Esta función se delegó en Instituciones capacitadoras -ICAPs- que si bien tenían fiscalización estatal, no siempre brindaron la formación que se correspondía con las necesidades del ámbito donde se inscribían. Asimismo, en la medida que se restringía la demanda la formación dejó de ser una señal de garantía laboral, los índices de desocupación y precarización demostraron que aún quienes poseían mayor instrucción, igualmente tenían dificultades para insertarse en el mercado laboral.

3. En cuanto a los Programas de generación de empleo, los de interés social fueron los que más se desarrollaron, se contabilizaron 14, sin incluir el Plan Jefas y Jefes de Hogar que significó un corte con los criterios de cobertura y de propósitos. Estos programas de creación de empleo directo, coordinados desde la esfera pública, se ejecutaron en forma simultánea con los de creación de empleo privado. Los de índole social tuvieron un doble objetivo, por un lado aliviar la pobreza mediante la entrega de subsidios y cobertura de salud, por otro contribuir al desarrollo local. En cuanto a los acordados con el sector privado, fueron de corta duración -entre 1 y 2 años- y su aplicación estuvo focalizada a recuperar determinados sectores y ramas de la producción, como en el caso del programa FORESTAR y el de reconversión de la Esquila. La mayor parte de los fondos de financiamiento fueron aportados por el Fondo Nacional de Empleo y cuando ingresó el respaldo internacional, como en el caso del Banco Mundial, los programas entraron en un régimen de funcionamiento distinto, al ser objeto de evaluaciones externas. Si bien éstas complementaron los seguimientos y el monitoreo que ya se venían realizando, aportaron información complementaria sobre el impacto y la focalización. Aunque otros aspectos de índole cualitativo y diversas colateralidades, efecto de la implementación de programas en la población vulnerable, no han sido estudiados como para sopesar integralmente los resultados de las intervenciones.
4. El sector informal recibió especial atención como llave para la creación de empleo. Sin embargo, en los años en que se fomentó la creación de pequeñas y medianas firmas no existió el crédito ni el apoyo suficiente para generar una trama productiva sólida, que pudiera resistir la competencia de una economía abierta. En consecuencia, los emprendimientos estuvieron más ligados con autoempleo de baja productividad y micronegocios, los cuales actuaron como refugio del desempleo.
5. En cuanto al Seguro de Desempleo, como política de intervención fue la menos exitosa ya que su cobertura ni siquiera cubre al 10% de los desempleados. Lejos de ser una red de contención se transformó en una herramienta de segmentación entre quienes están a un paso de la desafiliación y los que ya forman parte de la población excluida.

Resumiendo, se puede concluir que las modalidades adoptadas en los años noventa en el país no fueron perfeccionadas como verdaderas Políticas de Empleo, ya que su definición implica un enfoque comprehensivo y multidisciplinario a la solución de los problemas del empleo e instancias de concertación. Por el contrario, sólo se activaron Políticas de Mercado de Trabajo como mecanismos de contención, que fueron ineficientes para soportar los

impactos que la reestructuración institucional y económica tuvo en el mercado de trabajo nacional.

El sentido actual de las políticas 2004-2006

Las políticas y programas que comienzan a implementarse a partir del cambio de patrón de crecimiento están relacionadas con el espíritu normativo que surge con la derogación de la Ley 25.250 y la promulgación de la Ley 25.877.

En junio de 2004, en ocasión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Ministro de Trabajo Empleo y Seguridad Social y los representantes argentinos en el Consejo de Administración de empleadores y de trabajadores suscribieron con el Director General de la OIT, un nuevo Memorando de Entendimiento en el que se acordó la ejecución del «Programa Nacional de Trabajo Decente» (2005- 2007).

Entre los compromisos asumidos constan las siguientes líneas de acción para redefinir el sentido de las políticas emanadas de la esfera del MTEySS:

- Políticas activas de empleo y formación. Incluye la transformación de los programas de empleo transitorio en otros de reinserción laboral y la instrumentación de políticas activas de empleo dirigidas a sectores vulnerables.
- Políticas de regularización del trabajo no registrado y de mejora de las condiciones de trabajo. Comprende el diseño y ejecución de estrategias tendientes a la formalización de las distintas formas de trabajo no registrado y al mejoramiento de las condiciones de trabajo.
- Programa Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil. Plantea la coordinación y ejecución de acciones tendientes a la detección, cuantificación y erradicación del trabajo infantil.
- Políticas para la mejora de los ingresos del trabajo, a través del fortalecimiento de la negociación colectiva el incremento del salario mínimo y una mejor distribución del ingreso.
- Políticas para la ampliación del sistema de protección social y del seguro de desempleo, y las referidas a la adecuación del sistema de previsión social.

La implementación de medidas a nivel macroeconómico y otras distintivas de las políticas de empleo basadas en el consenso y la concertación sugieren desde entonces un retorno a políticas universales tales como las relativas a protección social e ingresos que se compatibilizan con las políticas focalizadas necesarias como herramientas para permitir la inserción de los sectores excluidos.

Es el caso de los planes como el Jefes y Jefas de Hogar aun subsiste, como ya hemos mencionado, aunque con cambios significativos. Así en el período de mayor cobertura - 2003- fue de 2.128.408 lo que significó la inversión de 3.843.818 (miles de pesos corrientes) y en 2006 los beneficiarios descendieron a 1.527.691 lo que significó un monto de

2.755.279 pesos. La transición entre este programa y el trabajo genuino se platea a través del Seguro de Capacitación y Empleo.

Seguro de capacitación y empleo

A partir del 2006 se pone en marcha una nueva institución que busca generar las condiciones propicias que acompañen el traspaso del Programa Jefes de Hogar a la inserción en el mercado laboral con trabajos genuinos a través del fortalecimiento de competencias en la población desocupada mediante el consenso de los actores de la producción y el trabajo alcanzado en el marco del diálogo social. El eje de la acción está puesto en los municipios a través de la conformación de una Red de Servicios Públicos de Empleo.

El SEGURO incluye los siguientes beneficios:

- La asignación mensual de \$225 pesos (\$ 75 pesos más que la ayuda económica del Programa Jefes de Hogar, que se suman a los \$150 que reciben actualmente)

Acceso a servicios de:

- Orientación laboral al desempleado y apoyo a la búsqueda de empleo.
- Intermediación laboral que vincule las demandas de las empresas y las capacidades de los desempleados.
- Formación y capacitación laboral y entrenamiento para los desocupados.
- Finalización de estudios primarios y secundarios y apoyo a emprendimientos individuales y asociativos.
- Derivación a servicios sociales.

El tiempo de permanencia en el Seguro de Capacitación y Empleo será computado para la futura jubilación y el ingreso al Seguro de Capacitación y Empleo es de carácter voluntario y el plazo de permanencia, de hasta 2 años.

Para que el Seguro de Capacitación y Empleo sea posible, el Estado trabajará en:

- El fortalecimiento de la actual Red de Oficinas de Empleo Municipales
- La mejora de los servicios de formación profesional

Red de oficinas de empleo

La Red de Servicios de Empleo surge con la creación de las Oficinas de Empleo Municipales, a partir de la resolución 176/05 MTEySS, que las define como entidades municipales con dependencia técnica de la Unidad de Servicios de Empleo, USE. Cumplen el rol de Agencias de Colocación ya que su misión es la intermediación y colocación laboral. Esta estructura, encuentra sus antecedentes en la malla institucional implementada a principios de los noventa.

Formación profesional

En el ámbito de la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional, se diseñó el Programa de Calidad del Empleo y la Formación Profesional, en el marco del Plan Integral de

Empleo Más y Mejor Trabajo a través del Programa Sectorial de Calificaciones y del Componente de Formación del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

Plan Integral de Empleo, Más y Mejor Trabajo: fue creado para promover la inserción laboral de trabajadores desocupados en empleos de calidad mediante la generación de las calificaciones requeridas por regiones y ramas de actividad, fortaleciendo el entramado productivo a nivel local. La definición de calidad involucra al conjunto de metodologías y criterios de gestión vinculadas con:

- Las competencias laborales.
- Las instituciones de formación y de empleo relacionadas con el proceso de Certificación de Competencias Laborales.

Programa de Formación y Certificación de Competencias Laborales: como ya se ha referido este programa surgió como respuesta a la inquietud planteada por las cámaras empresarias y las asociaciones sindicales respecto de la necesidad de conocer profundamente las características que adopta, en la actualidad, el trabajo en las principales ocupaciones críticas de cada sector de actividad. Se llevan adelante mediante la puesta en marcha de Acuerdos Territoriales, Acuerdos Sectoriales de Calificación y Acuerdos con empresas. De estos acuerdos participan prioritariamente personas del Seguro de Capacitación y Empleo, beneficiarios del Programa Jefes de Hogar y otros desocupados.

Fortalecimiento Institucional: como parte integrante del plan se consolidan las instituciones a través de un programa de calidad certificado propendiendo con ello mejorar la formación de los desempleados.

Programas de Formación profesional y de Terminalidad educativa: el componente de Terminalidad Educativa, corresponde a acciones en el marco de acuerdos de la Secretaría de Empleo con las jurisdicciones educativas provinciales, destinadas a Jefes de Hogar Desocupados, participantes del Seguro de Capacitación y Empleo y otros grupos de desocupados especificados en cada caso. Se cuantifican las personas incorporadas en acciones de terminalidad y que a fin del ciclo lectivo permanecían asignados al proyecto, esto implica que se excluyeron a aquellos beneficiarios que abandonaron el ciclo escolar. El componente de Formación Profesional se implementa en el marco del Programa Sectorial de Calificación, Acuerdos Territoriales de nivel municipal y Acuerdos con las Jurisdicciones Educativas Provinciales. Se cuantifica a la totalidad de los beneficiarios que participaron y finalizaron los distintos cursos de capacitación.

De acuerdo a datos oficiales de 2007, en el ámbito de la formación se han realizado 22 convenios para dar asistencia a las distintas provincias, con una inversión de 47 millones de pesos de los cuales 21 millones corresponden a transferencias directas a los beneficiarios. Las personas incorporadas a la capacitación fueron 124.254 y las capacitadas o en estado de capacitación 104.426 a través de 81.478 programas.

Promoción del empleo

Plan integral de promoción del empleo. Programa de entrenamiento para el trabajo en el sector público. Tiene como propósito entrenar a los trabajadores desocupados mediante la práctica en puestos de trabajo en el sector público, para la adquisición de experiencia laboral y de nuevos conocimientos. Esta acción está dirigida a trabajadores desocupados que pertenecen al Seguro de Capacitación y Empleo y organismos públicos, autárquicos o descentralizados. Pueden tener una duración de entre 3 y 12 meses y la carga horaria de las actividades es de 4 a 6 horas diarias.

Programa entrenamiento para el trabajo en el sector privado. Su objetivo es entrenar a los trabajadores desocupados mediante la práctica en puestos de trabajo en el sector público, para la adquisición de experiencia laboral y de nuevos conocimientos. Destinado a empresas privadas interesadas en entrenar personal con vistas a su eventual incorporación y a trabajadores del Seguro de Capacitación y Empleo y del Seguro por Desempleo. Las acciones de entrenamiento tendrán una duración mínima de 3 y máxima de 6 meses y la carga horaria de las actividades será de 4 horas diarias ó 20 horas semanales y de 6 horas diarias ó 30 horas semanales como máximo.

Programa de inserción laboral. Línea Promoción del Autoempleo Este programa tiene como principales objetivos el sostenimiento y la promoción del empleo genuino; la reinserción en el mercado de trabajo de los trabajadores desocupados; la intermediación laboral; la capacitación laboral y la formación profesional; y la asistencia técnica a los actores de la producción. El objetivo es promover la inserción laboral de trabajadores desocupados del Seguro de Capacitación y Empleo, mediante el desempeño en oficios o el desarrollo de emprendimientos individuales y colectivos. Los trabajadores que deseen desempeñarse en un oficio o concretar un proyecto de autoempleo podrán recibir en forma anticipada y en un solo pago, el monto de las cuotas que le resta cobrar del Seguro de Capacitación y Empleo.

Programa de trabajo autogestionado. Está dirigido a Empresas o fábricas recuperadas por los trabajadores que se encuentren en funcionamiento o en proceso de reactivación. Excepcionalmente, ante situaciones críticas de empleo el programa podrá asistir a cooperativas de trabajo, de producción o microempresas asociadas, gestionadas por sus trabajadores en condiciones de alta precariedad laboral. Los interesados deberán inscribirse previamente en el Registro de Unidades Productivas Autogestionadas por los Trabajadores, habilitado por la Secretaría de Empleo a tal efecto.

Programa de recuperación productiva. Este programa brinda a los trabajadores de las empresas adheridas una suma fija mensual no remunerativa de hasta 600 pesos y por el plazo de hasta 12 meses, destinada a completar el sueldo de su categoría laboral, mediante el pago directo por ANSES.

Para acceder a este beneficio las empresas deben acreditar la situación de crisis por la que atraviesan, estipulando las acciones que piensan desarrollar para su recuperación y com-

prometerse a no despedir personal. El programa fue creado en el marco de la Emergencia Ocupacional Nacional para sostener y promocionar el empleo genuino, apoyando la recuperación de sectores privados y áreas geográficas en crisis. El Ministerio controla mensualmente que la empresa mantenga el número de trabajadores registrados al momento de adhesión al programa, a través Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Programas de desarrollo local y empleo

Programa AREA – Programa Integrado de Apoyo para la Reactivación del Empleo en Argentina – este programa se inició en marzo del 2004 con un plazo estipulado de tres años. Forma parte del Programa de Cooperación Técnica de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y es financiado por el Gobierno Italiano. Su objetivo es brindar asistencia técnica al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en la puesta en marcha de sus políticas activas de empleo, particularmente su Plan Más y Mejor Trabajo. AREA, que es ejecutado con la participación de Italia Lavoro, agencia técnica del Ministerio del Trabajo de Italia.

Su objetivo es diseñar e implementar estrategias de desarrollo económico local a partir de un enfoque territorial y la participación activa de los distintos actores locales, públicos y privados, que valoren los recursos y potencialidades existentes en los territorios de actuación y articulen propuestas con los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal), a fin de crear condiciones adecuadas para la generación de empleo. Su implementación se apoya en la Red de Oficina de Empleo

Plan nacional de regularización del trabajo

Este plan es una de las acciones más significativas para marcar el quiebre entre los que fue el «Régimen de Precarización» y la vuelta a la protección social. Es una de las dimensiones que hacen al Trabajo Decente ya que tendiente a transformar el déficit de calidad de aquellas ocupaciones que se desenvuelvan en la esfera de la irregularidad. El Plan es la materialización de la decisión de reinstalar la presencia del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social como agente de contralor de las relaciones laborales mediante la incorporación de un mayor número de trabajadores al Sistema de Seguridad Social accediendo a los beneficios sociales: asignaciones familiares, obra social para el trabajador y su familia, aguinaldo, vacaciones pagas e indemnización.

Este plan, al igual que la política de fijación de Salario Mínimo, se basa en el diálogo social entre los actores del trabajo, es una de las acciones que más contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Programas Específicos para mujeres

En el marco general de las políticas activas que actualmente se están ejecutando, se pueden identificar programas específicos que contemplan entre los sectores más vulnerables a las mujeres pobres. Tan solo en los planes de capacitación sobre un total de 80.235 indivi-

duos que asistían a los programas en el 2006, el 84% eran mujeres. De ese total de el 76% asistieron a cursos de formación profesional y el 85% participaron en el programa terminalidad educativa. Entre las acciones específicas pueden citarse:

Programa seguro de capacitación y empleo para el servicio doméstico. Este programa se creó ante la necesidad de implementar medidas tendientes a la profesionalización y jerarquización de las/os beneficiarias/os que se desempeñan en el Servicio Doméstico y se incorporan al Seguro de Capacitación y Empleo

En paralelo se implementaron acciones que permitieran a este tipo de trabajadoras a la seguridad social a través del accionar conjunto del MTEySS y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

En este sentido, el MTEySS se propone compatibilizar los beneficios correspondientes a la participación de las personas en el Seguro de Capacitación y Empleo con los derivados de la adhesión al *Régimen Especial de Seguridad Social para empleados del Servicio Doméstico*. Política que viene a completar el programas de regulación del empleo y permitirá que las personas beneficiarias del SCyE trabajadoras del sector, mantengan o mejoren sus ingresos; accedan a servicios de salud y cobertura previsional; participen de cursos y actividades de formación profesional para mejorar su situación laboral y la calidad de los servicios brindados.

Programas para mujeres del ámbito rural. El mejoramiento de la situación de las mujeres en las zonas rurales ha sido el objeto del informe de Naciones Unidas del 2003 en respuesta a la resolución 58/146 de la Asamblea General por la cual se instaba a elaborar políticas, planes y actividades prioritarias y estrategias críticas para atender los complejos problemas de la mujer rural.

Efectivamente, tal como señalan Biaggi, Canevari y Tasso (2007) *«Las condiciones de exclusión de las mujeres campesinas y aborígenes (de Argentina) están en directa relación con su condición y posición como mujeres y su ámbito de residencia, vida y trabajo considerado de relativa importancia y con poca incidencia de presión en el ámbito político»*.

No obstante, los numerosos programas sociales implementados desde el Estado en los últimos años han atendido esa situación relegada. Algunos de ellos datan de fines de la década del 80 y continúan vigentes. Entre ellos se registra Proyecto Mujer Rural; el Programa Social Agropecuario; el Programa de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER); el Programa de Desarrollo Rural (PRODERNOA y PRODERNEA). Todos ellos cuentan con el apoyo del Estado a través de los Ministerios de Desarrollo Social, de Trabajo y Seguridad Social, de Economía y, particularmente del INTA - Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Además de organizaciones civiles, sociales y gremiales como así también de redes a nivel regional y nacional como TRAMA que es la Red Nacional de Técnicas e Instituciones que trabajan con mujeres rurales en el marco del desarrollo rural.

Cabe destacar que la extensión del término rural comprende tanto a campesinas como a aborígenes, condición que hace más intensa su situación de vulnerabilidad. Las mujeres que trabajan la tierra, cuidan ganado o realizan artesanías tienen en general problemas de educación, salud y seguridad alimentaria. De acuerdo con datos censales del 2001 representan el 47% de la población rural, que a su vez es el 11% de la población total.

Programas de ejecución provincial

| Programas con enfoque de género por distribución geográfica | | |
|---|---|---|
| Provincias y C.A. de Bs.As. | Área de Gestión | Programas |
| <i>Ciudad Autónoma de Buenos Aires</i> | Derechos Humanos y Sociales: Dirección General de la Mujer | Fortalecimiento de Políticas de Igualdad de Oportunidades Inserción de la mujer en la economía Desarrollo Comunitario y Género |
| <i>Buenos Aires</i> | Secretaría de Derechos Humanos: Dirección de promoción de la equidad Dirección de participación y liderazgo de la mujer | Acciones para promover la inclusión de la perspectiva de género en las políticas del Estado Provincial y capacitar a funcionarios, organizaciones sociales y otros actores de la comunidad en materia de derechos humanos de las mujeres y para combatir la violencia de género |
| <i>La Pampa</i> | Ministerio de Bienestar Social: Consejo Provincial de la Mujer/Áreas Mujeres Municipales | Compete al Consejo Provincial de la Mujer asistir y asesorar en todo lo relacionado con las medidas de Gobierno tendientes a la promoción de la igualdad de los ciudadanos de ambos sexos y a la participación de la mujer en las actividades de índole política, cultural, económica y social Asimismo compete al C.P.M. hacer al diseño, planificación y promoción de las políticas públicas. Incorporar la perspectiva de Género en los distintos ámbitos, El C.P.M. tiene como objetivo primordial, "generar un espacio institucional específico desde donde abordar la problemática de la Mujer pampeana con una perspectiva intersectorial e integrada" y pretende impulsar todas aquellas acciones que contribuyan a : Mejorar las condiciones de vida de la Mujer; -a su capacitación;-a la superación de situaciones donde se registren procesos discriminatorios; -a fortalecer su condición de sujeto social |
| <i>Mendoza</i> | Ministerio de Desarrollo Social: Instituto de Políticas Públicas para la equidad entre Hombres y Mujeres Áreas Mujer Departamentales | Cooperación Técnica CFI Proyecto Piloto Provincial de Capacitación a Jefas de Hogar Programas mujeres empresarias hacia el siglo XXI Programa vivir la equidad Programa BID-OPTIMA: igualdad de oportunidades en espacios laborales Programa Mujer Rural |
| <i>Córdoba</i> | | Programa Provincial Mujer Campesina Programa mujer Equidad Provisional |

| | | |
|-----------------|---|--|
| <i>Santa Fe</i> | Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia | Programa Área Mujer |
| <i>Misiones</i> | Dirección de la Mujer Ministerio de Bienestar Social, de la Mujer y Juventud | Programa plan federal de la mujer asociación civil mundo joven "El enfoque de género en atención primaria de la salud" ONG ellas por derecho propio "La adolescencia y el embarazo no deseado" Municipalidad de Cerro Cora "cultivándonos" Biblioteca popular Sarmiento "preparando emprendedoras" ONG Instituto mujer y familia "curso-taller sobre violencia hacia la mujer en el ámbito policial" Dirección de desarrollo comunitario "capacitación en microproyectos productivos a grupos de mujeres desde una perspectiva de género" ONG Casa de la mujer "desarrollo de iniciativas de integración social de mujeres pertenecientes al sector informal de la economía" Subsecretaría de la mujer y la familia "Capacitación de Líderes Comunitarias Legales" Municipalidad de San Pedro "capacitación hospitalaria para mujeres rurales" Proyecto fortalecimiento de la capacidad emprendedora |
| <i>San Luis</i> | | Programa Mujer y Comunidad |
| <i>Chubut</i> | Área Mujer Municipal | Sub Programa: Género y Equidad |

Programas enfocados a la inserción laboral de personas pertenecientes a pueblos originarios

En este punto se describe el mapa de cobertura de las acciones orientadas a generar oportunidades de empleabilidad a miembros de distintas etnias relevados e el censo de población del año 2004.

En ese sentido y en cumplimiento con lo suscripto en Convenio 169 de OIT sobre pueblos indígenas y tribales en Países Independientes, el MTEySS ha iniciado acciones tendientes a mejorar la situación de la población perteneciente a comunidades indígenas con relación a sus posibilidades de inserción laboral.

Las propuestas se centran en la terminalidad educativa y en la formación profesional continua y participan en el programa el CPI –Consejo de Participación Indígena- y al INAI –Instituto Nacional de Asuntos Indígenas-, este último dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. El Programa aun se encuentra en fase de consulta.

Descripción del Programa de Formación Profesional Continua.

Propósitos

- Contribuir a la construcción de un Sistema Nacional de Formación Profesional Continua de calidad que fortalezca las calificaciones de la población en su condición de ciudadanos y de trabajadores.

- Contribuir a fortalecer la institucionalidad de las entidades educativas que imparten formación general y específica y de las Oficinas Municipales de Empleo que participan activamente en los procesos de intermediación laboral.
- Contribuir a instalar y fortalecer los procesos de formación continua en las empresas y organizaciones sociales a partir de diseñar dispositivos destinados a la realización de prácticas laborales calificantes.

Las bases del Programa han sido presentadas ante los miembros del Consejo de Participación Indígena (CPI) y ante las comunidades de Amaicha del Valle y Quilmes en la provincia de Tucumán, con el fin de informar e invitar a participar a las comunidades de los beneficios de su implementación, así como recibir sus sugerencias y conformidad, de acuerdo al cronograma realizado por el Ministerio.

Los consensos logrados entre el MTEySS y el CPI permiten avanzar en los siguientes propósitos:

- Las comunidades de pueblos originarios podrían presentar proyectos para formación general y formación profesional de sus pueblos a través del INAI.
- Estos proyectos se presentarían de acuerdo a formulaciones prefijadas por el MTEySS quien le daría asistencia técnica al INAI para su formulación definitiva.
- En la formulación de los proyectos se determinarían los derechos y obligaciones de las partes en la realización y financiamiento de las actividades programadas.

El marco jurídico e institucional de la ejecución de los proyectos se enmarcaría en convenios conjuntos celebrados entre MTEySS, el INAI y los gobiernos de las provincias y/o municipios que activan la OP 4.10 para las poblaciones indígenas.

- Los proyectos presentados serán evaluados en sus partes sustantivas y financieras por la Unidad Coordinadora Central del Programa y reformulados en consenso con el INAI.

En los Convenios a firmarse entre las entidades participantes quedan establecidos derechos y obligaciones entre los que se destaca la posibilidad de ingreso de nuevas comunidades que se avengan a seguir los procedimientos concertados para la ejecución del plan.

Programas provinciales

A nivel regional se ha podido constatar que la problemática de las comunidades no ha recibido en general un tratamiento particular. Estas son comunidades históricamente olvidadas que se reproducen aisladas y con falta de continuidad en la asistencia oficial. La voz de estos pueblos, a través de organismos como los mencionados y organizaciones de la sociedad civil, ha permitido visualizar situaciones de indigencia y pobreza que reclaman políticas focalizadas de intervención estatal. Entre las pocas acciones que se han podido rescatar se encuentran las siguientes:

Programas Provinciales orientados a los pueblos originarios

| Provincia | Área de Gestión | Programas |
|---------------------|--|---|
| <i>Corrientes</i> | Programa intercultural bilingüe Guaraní/Español | Promover la formación de la conciencia ciudadana para la integración |
| <i>Buenos Aires</i> | Programa Derechos Humanos e Interculturalidad. Consejo de Pueblos Originarios | |
| <i>Formosa</i> | Programa de subsidios para comunidades indígenas | Defender la diversidad cultural y promover la capacidad de gestión autónoma de proyectos por parte de las comunidades. |
| <i>Mendoza</i> | Programa Integral para la igualdad educativa | Elaboración de Diccionario Quechua |
| <i>Chaco</i> | Área aborígen intercultural-bilingüe | Capacitar recursos humanos de unidades educativas que atienden matrícula escolar aborígen para especialidad bilingüe intercultural. Promover estrategias que posibiliten la inserción de los docentes que se desempeñan en contextos específicos |

Evaluación y seguimiento de los programas

Ciertos autores afirman que las políticas de empleo donde son más necesarias, menos se evalúan. En el caso argentino todas las políticas que se implementaron durante el período de análisis pautaron, desde su diseño, formas de monitoreo o seguimiento, en algunos casos a requerimiento de los entes de financiamiento o por interés del órgano ejecutor, se realizaron evaluaciones donde se midió el impacto y el alcance de los objetivos.

La diferencia fundamental es que el monitoreo responde al propósito de conocer el grado de cumplimiento de las pautas establecidas y adicionalmente generar información a través de indicadores de seguimiento, pero no explica si el programa se justifica o no. En tanto que la evaluación, si bien también provee información a los entes gubernamentales para la toma de decisiones y mejorar las políticas públicas, fundamentalmente, busca obtener resultados que respalden la existencia de los programas puestos en práctica y las inversiones sociales aplicadas en su ejecución. (Samaniego, 2003; Lanari, 2003a)

Entre los programas evaluados el Plan Jefas y Jefes de Hogar, es el que ha sido sometido a un continuo seguimiento, no solo por parte de las autoridades de aplicación sino que por sus características ha sido y es objeto de análisis e investigación, (Roca et al, 2003; Cortés et al; 2003; Pautassi et al 2003, 2004; Monza y Giacometti, 2003).

Por las evidencias recogidas, pareciera conveniente explorar el criterio sobre «buenas prácticas» en el campo de las políticas de empleo que actualmente se impone en la Unión Europea¹⁷. Las mismas suponen que la evaluación debe realizarse desde el diseño de los programas para luego medir resultados, es decir ex ante y ex post, y que es beneficioso trabajar con criterios transdisciplinarios. Si bien existen capacidad instalada y recursos técnicos, es necesario destacar la necesidad de fortalecer los sistemas de información y registros para garantizar el seguimiento de las acciones, sobre todo en ámbitos poco explorados como los son los sectores rurales sobre los que la carencia de datos es visible.

La coordinación institucional

El cambio en la concepción de las políticas sociales y en particular las referidas al campo del trabajo se constatan en el plano institucional tanto a partir de la sanción de la nueva normativa laboral como por la adhesión a la promoción al Trabajo Decente, cuyas implicancias ya han sido presentadas en el capítulo I. Sin embargo, no está demás abundar sobre este tema ya que ello interesa particularmente por los aspectos referidos a la forma en que se propone la articulación de las políticas y, específicamente, en lo atinente a la perspectiva de género, una de las dimensiones de que integran la noción de Trabajo Decente.

La importancia que se asigna a Trabajo Decente en la Argentina quedó consagrada en el año 2003, el gobierno argentino en acuerdo con el Sistema de Naciones Unidas incluyó, dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para Argentina, el «Objetivo 3: Promover el Trabajo Decente», cuyas metas para el año 2015 son: reducir el desempleo a una tasa inferior al 10%; reducir el empleo no registrado a menos del 30%; incrementar la cobertura de la protección social al 60% de la población desocupada; disminuir a menos del 30% la proporción de trabajadores que perciben un salario por debajo de la canasta básica y erradicar el trabajo infantil.

A su vez el «Objetivo 4: Promover la igualdad de género» está principalmente definido en términos de trabajo decente ya que las metas propuestas son: alcanzar en el 2015 una mayor equidad de género mediante una mejor participación económica de la mujer, una reducción de la brecha salarial entre varones y mujeres, y manteniendo los niveles de igualdad de género alcanzados hasta el 2.000 en el ámbito educativo. Como así también, aumentar la participación de la mujer en niveles decisorios (en instituciones públicas y privadas).¹⁸

En la misma línea, en junio de 2004, en ocasión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Director General de la OIT, el Ministro de Trabajo Empleo y Seguridad Social y los representantes argentinos en el Consejo de Administración de empleadores y de trabajadores suscribieron un nuevo *Memorando de Entendimiento* en el que se acordó la ejecución del «Programa Nacional de Trabajo Decente» (2005- 2007)

¹⁷ Peer Review programme 2000, <http://peerreview.almp.org>.

¹⁸ Presidencia de la Nación. «Objetivos de Desarrollo del Milenio. ARGENTINA. La oportunidad para su reencuentro».

De acuerdo a lo convenido en este Memorandum, el programa se articula en dos ejes: el primero se define por la necesidad de la integración de otras áreas de políticas con las laborales y de empleo. El segundo toma en cuenta las políticas y programas que dependen del propio Ministerio o de sus estructuras descentralizadas.

- Primer eje: Integración de políticas laborales y de empleo con otras políticas de impacto sobre la cantidad y la calidad de los puestos de trabajo.
La experiencia del crecimiento sin empleo antes de la crisis, su impacto, y las necesidades de la recuperación económica y social indican la necesidad de una integración institucionalizada de las políticas relevantes, basada en la evaluación de los riesgos que involucran y de las oportunidades que abren para el empleo.
Las áreas de política que inciden son las económicas (monetarias, fiscales, cambiarias, industriales y comerciales) y las sociales (educación, protección social y salud).
- Segundo eje: Integración de las políticas del Ministerio en áreas prioritarias tendientes a la operacionalización de estrategias de manera descentralizada:
 1. Políticas activas de empleo y formación. Esto incluye la transformación de los programas de empleo transitorio en otros de reinserción laboral, y en el mediano plazo, la instrumentación de políticas activas de empleo dirigidas a sectores vulnerables.
 2. Políticas de regularización del trabajo no registrado y de mejora de las condiciones de trabajo. Diseño y ejecución de estrategias tendientes a la formalización de las distintas formas de trabajo no registrado y la elaboración de estrategias dirigidas al mejoramiento de las condiciones de trabajo.
 3. Programa Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil. Coordinación y ejecución de acciones tendientes a la detección, cuantificación y erradicación del trabajo infantil.
 4. Políticas para la mejora de los ingresos del trabajo. Fortalecimiento de la negociación colectiva, evaluación del impacto del incremento del salario mínimo y estrategias tendientes a una mejor distribución del ingreso.
 5. Políticas para la extensión de la cobertura del sistema de protección social. Estrategias tendientes a la adecuación del sistema de seguridad social y la ampliación de la cobertura del seguro de desempleo.

El enunciado, además de un marco de acción, formula un elenco de principios que rescatan el rol del Estado como ductor de las políticas sociales desde una perspectiva nuevamente universal.

La articulación de las políticas económicas, sociales y de promoción de igualdad de oportunidades

Como afirma Ocampo (2002) *«La experiencia internacional y nuestra propia historia (la de Argentina), indican que el desarrollo social debe concebirse como el producto de tres factores básicos: una política social de largo plazo, destinada a incrementar la equidad y garantizar la inclusión; un crecimiento económico estable que genere un volumen adecuado de*

empleos de calidad y un ambiente favorable para el progreso de las pequeñas empresas; y una reducción de la heterogeneidad estructural de los sectores productivos, que reduzca las brechas productivas entre distintas actividades económicas y entre distintos agentes productivos. Estos dos últimos elementos pertenecen al ámbito de la política y los procesos económicos». Es decir, el desarrollo social está íntimamente vinculado al desarrollo económico, uno no se puede dar sin el otro, por lo que las políticas económicas deben tender como eje el desarrollo social.

En Argentina la vinculación de ambos paradigmas es parte de la agenda política, lo cual demuestra que la experiencia de crecimiento con efectos negativos en el bienestar de la población fue un aprendizaje que incidió en el cambio de rumbo. Para lograr ese objetivo las distintas visiones recomiendan tanto propender a un ambiente macroeconómico favorable, sin desequilibrios y mejorar la distribución de ingreso para garantizar equidad, como también fortalecer la educación como herramienta de inclusión, trabajar en el fortalecimiento de un capital social que permita generar confianza, asociatividad y garantizar derechos que permitan a los habitantes ejercer el rol de ciudadanos.

Un aspecto institucional que conviene destacar y que advierte sobre esta necesidad es la creación en el año 2002 del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales dependiente de la presidencia de la Nación. Su existencia hace explícita la concepción de las políticas sociales como proceso de coordinación de políticas. Inicialmente, como reseña Feijó (2002), se conformó con cinco organismos que a lo largo de su historia tuvieron distintas dependencias dentro el SIEMPRO (Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales), el SINTyS (Sistema de Identificación Nacional Tributaria y Social), la CONADIS (Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas), el CNM (Consejo Nacional de la Mujer) y el CENOC (Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad).

Su estructura está integrada por la participación de los titulares de los siguientes organismos: Ministerios de Desarrollo Social; de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; de Educación, Ciencia y Tecnología; de Salud y Ambiente; de Economía y Producción; de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; y por la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social. Además forman parte de él sectores no gubernamentales, de trabajadores, empresariales y confesionales.

La coherencia entre las políticas económicas y laborales, por extensión con las políticas sociales, es un desafío ya que como sostiene Acuña (2005) *Las reformas que se han llevado adelante en las distintas áreas de la política social en América Latina han modificado de raíz el viejo modelo, cuya característica predominante estaba asociada a la exclusiva presencia de actores estatales en la gestión de lo social. Los cambios hacia un nuevo paradigma de política social ha dado como resultado, entre otros, la presencia de actores económicos y sociales que históricamente no habían jugado un rol descollante en la materia. Entre los más importantes, cabe destacar las empresas privadas con activa participación en la administración de seguros sociales y el conjunto de organizaciones no gubernamentales que*

actúan principalmente en aquellas políticas destinadas a enfrentar la pobreza... Este nuevo escenario marca, entonces, una presencia cada vez más plural de actores políticos y socioeconómicos en la política social de la región. Surge entonces como uno de los principales desafíos el regular, bajo distintos mecanismos, la participación de estos último».

La coordinación entonces, además de un enunciado es un plan de acción que debe superar rémoras como las que reducían cualquier acción del estado a las premisas económicas orientadoras del modelo de acumulación vigente y, por sobre todo, debe conciliar la necesaria participación de la sociedad civil en el marco de las particulares configuraciones político-institucionales.

La participación de los actores sociales

La sociedad civil como actor social encuentra un ámbito de intervención en el espacio que deja el estado cuando repliega sus funciones. Su visibilidad organizada en distintas figuras entre las que predominan las organizaciones no gubernamentales, muchas de ellas interactúan en red. En Argentina existe un directorio de entidades que participan activamente y su voz ha permitido consolidar espacios de reflexión que inciden de modo directo o indirectamente en la toma de decisiones tendientes a la equidad.

La cuestión de género ha multiplicado el involucramiento de la sociedad sobre una problemática que ya es insoslayable, situación que no tiene la misma envergadura cuando de pueblos aborígenes se trata, aunque en la esfera gubernamental la adhesión del país al Convenio 169, permite avizorar un mayor involucramiento, aunque es aun requiere acciones de fortalecimiento.

La participación a nivel gubernamental y con incidencia en las decisiones políticas es palpable a través de las distintas áreas de gestión.

Áreas de Gestión

Los espacios institucionales que se ocupan de la cuestión de géneros son múltiples, con el término institucionalidad de género se abarca a todos aquellos que por consenso se insertan en la estructura burocrática del Estado dando lugar con ello a un rango de participación. En este punto referimos aquellos que están directamente vinculados a la promoción de acciones relativas al campo laboral.

En el ámbito del MTEySS se destaca la Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre hombres y mujeres en el Mundo Laboral (CTIO) que ha logrado instalarse como un mecanismo de consulta permanente que trasciende el ámbito de este ministerio ya que coordina sus acciones con otros ámbitos estatales.

Si bien el espacio institucional de la CTIO se remonta a 1998, a partir del año 2005 su composición se amplió mediante una Nueva Acta Integración. Su rol es fundamental en la

promoción de políticas tendientes a la igualdad y a la erradicación de la discriminación por razones de género en el mercado de trabajo y es un ejemplo paradigmático del lugar que se logró consolidar en la estructura del estado. Su plan de acción para el período 2006 – 2007 cuyo lema es «Por la inclusión en el Mundo Laboral» expone las prioridades que actualmente se debaten:

En lo vinculado a la atención de mujeres y varones víctimas de situaciones de violencia laboral se enumeran a continuación las principales acciones realizadas:

- Firma de un convenio entre el MTEySS y la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas – Resolución MTEySS N: 51/06.
Realización del seguimiento legislativo de proyectos presentados sobre el tema.
- Participación como órgano de Consulta Pública del Proyecto de Ley sobre Violencia Laboral elaborado por las Comisiones de Trabajo y Previsión Social, de Derechos y Garantías, Legislación General y Población y Desarrollo Humano sobre el Proyecto de Ley sobre violencia en el trabajo. Apoyo a la iniciativa y recomendaciones a la misma.
- Firma de la resolución N: 05/2007 del MTSySS por la que se conformó la Oficina de Asesoramiento sobre Violencia Laboral – OAVL – y un cuerpo consultivo integrado por especialistas en la materia. Entre sus objetivos se propone que los integrantes de la Comisión Tripartita, junto a la sociedad civil elaboren propuestas de políticas públicas destinadas a la prevención, asistencia y erradicación de la violencia laboral. Asimismo, se participó en actividades de formación y sensibilización con el
- Programa de Fortalecimiento de los Derechos y Participación de las Mujeres del Consejo Nacional de Políticas Sociales «Juana Azurduy» dependientes de la Presidencia de la Nación, elaborándose conjuntamente un cuadernillo denominado «Mujer y Trabajo» que contiene temas tales como Brecha Salarial, Responsabilidades Familiares Compartidas, Negociación Colectiva e Historia de mujeres trabajadoras.
- Se ha iniciado la elaboración y difusión de cuadernillos que dan cuenta de distintas situaciones por las que atraviesa la mujer en el mercado laboral en relación a los varones, los cuales abordan temas como: las mujeres y Trabajo: Características Generales, brecha salarial entre varones y mujeres, violencia laboral y el seguimiento de la Ley de Cupo Sindical Femenino.

Profundizando estas líneas de acción a fines del 2007 se creó el área Coordinación de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo (CEGIOT) también en la esfera del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con lo cual se fortaleció, según se expresa en sus propósitos, la voluntad de instrumentar políticas de Estado que permitan avanzar hacia a la transversalización de la perspectiva de género en todos los programas y acciones vinculadas al ámbito laboral, profundizando y consolidando la tarea que con este objetivo viene desarrollando la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades en el Trabajo (CTIO) en relación con los interlocutores internos y externos al Ministerio: los sindicatos y los empleadores privados.

Los objetivos son al respecto muy precisos:

- Lograr que la perspectiva de género e igualdad de oportunidades cruce todas las definiciones y acciones políticas del MTEySS, diseñando propuestas de acción para cada una de los programas en ejecución por parte del MTEySS.
- Diseñar instrumentos operativos adecuados a la transversalización de la perspectiva de género y desarrollar mecanismos para el monitoreo y el seguimiento de las políticas del Ministerio.
- Articular acciones con otras áreas y organismos gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de la comunidad, propiciando la conformación de dispositivos intersectoriales y redes, que permitan promover el trabajo decente.
- Generar acciones de sensibilización, formación y capacitación que permitan difundir la propuesta e implementar las acciones.

Las líneas de trabajo de este espacio recientemente configurado en el MTEySS, propone cambiar la visión en el diseño de las políticas ya que apela a que contemplen las diferencias, especificidades y desigualdades de la población a la cual van dirigidas. El supuesto de esta orientación es que las mismas al incidir en la reproducción de las relaciones sociales no son neutras.

Con este criterio se aboga por una transformación aun más superadora del binomio focal-universal, es decir, las acciones deben tender a ser para todos pero partiendo del reconocimiento de las necesidades y de las distancias que existen desde los puntos de partida. Con esta premisa la equidad pareciera ser una meta que es posible alcanzar.

Para consolidar y orientar la toma de decisiones se logró además encarar un conjunto de estudios sobre la problemática de género específicamente en la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS, lo cuales son imprescindibles para contar con información diagnóstica.

Asimismo, con dependencia directa de la Jefatura de Gabinete funciona el Consejo Nacional de La Mujer. Este es un espacio gubernamental con rango constitucional responsable del cumplimiento, en todo el país, de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por Ley 23.179. Junto al MTEySS, forma parte del Programa Nacional Mujer, Equidad y Trabajo para promover y hacer efectiva la igualdad de oportunidades para varones y mujeres en materia de trabajo, dentro del esquema del Plan Jefes y Jefas de Hogar.

El relevamiento realizado si bien se enfoca hacia los programas de empleo, es importante destacar que en distintas áreas del gobierno la perspectiva de género está implícita en las acciones y políticas que hacen a la nivelación de desigualdades entre varones y mujeres lo cual se constata también a nivel descentralizado en distintas regiones del país. Sin embargo, ciñéndonos al objetivo de este informe centramos la atención a aquellos programas que se relacionan en forma directa o indirecta con el campo laboral.

Además, tal como se ha presentado con relación a los principales programas de empleo, es importante destacar también el rol que cumplen los organismos relacionados con la promoción y el desarrollo del trabajo agrario y rural, sobre lo cual ya se ha hecho mención en párrafos anteriores

Diálogo social: su impacto en el empleo y la igualdad de oportunidades

El Diálogo Social es uno de los principios fundamentales de OIT con la Creación de la Mesa de el Dialogo Social para la Promoción de Trabajo Decente en Septiembre de 2002 se discutieron las primeras recomposiciones salariales. (Decreto 2641/2002, Decreto 905/2003).

Pero con relación a la igualdad de oportunidades el rol preponderante lo desempeña la CTIO que a partir del 2005 enfatizó sus acciones con relación al Diálogo Social. La experiencia está reseñada por la OIT en la publicación «Diálogo Social y Género» (2007), en donde se destacan el fortalecimiento de la CTIO y su rol activo en las tareas de sensibilización y formación tendientes a lograr el cupo sindical, como así también, en el hecho de que la perspectiva de género sea el enfoque orientador en el diseño y gestión de la totalidad de las acciones de empleo, orientación y formación profesional así como en la mejora en las condiciones de trabajo, acceso y permanencia en el empleo de la población trabajadora (Resolución Ministerial nº 656)

Negociación Colectiva

Como herramienta de construcción de un espacio de igualdad la Negociación Colectiva es un instrumento fundamental, sin embargo como refieren Abramo y Rangel (2005), en la región de América Latina, la incorporación de estos temas a la mesa de negociación es aun incipiente.

En Argentina, de acuerdo con el estudio de Novick et al (2005), la negociación colectiva en los aspectos relacionados con género y el trabajo de la mujer analizadas entre los años 1991 y 2002, muestra que durante los años '90 fue relevante la presencia de asuntos de género, en particular en lo referido a con la protección a la maternidad y paternidad. Sin embargo, los autores advierten que esta herramienta es insuficiente para cumplir como factor de equidad ya que queda afuera de la negociación un elevado porcentaje de mujeres que actúan en el mercado al margen de ella.

A partir de 2003, el incremento de la negociación colectiva fue progresivo, dinámica que favoreció el tratamiento de temas inherente a la problemática de género. Durante ese año se homologaron 380 acuerdos y convenios, casi cuatro veces más que en 1991. Un año después fueron 348; 568 en el 2005 y en el 2006, 930. Este ritmo negocial supera ampliamente el promedio de 187 negociaciones anuales registradas en la década del '90.

El auge contemporáneo de la negociación colectiva se inscribe en un ciclo prolongado que desde 2003 no tiene precedentes tanto por la cantidad de negociaciones como por sus

contenidos y, en especial, por el contexto singular en el que tiene lugar. Aunque debe tenerse en cuenta que el patrón que rige a los convenios colectivos está relacionado con los incrementos salariales.

En el segundo semestre de 2004, el 76% de las negociaciones contemplaron dichos aumentos. En la reciente negociación colectiva se destaca el incipiente tratamiento de nuevos temas. Entre ellos se pueden mencionar las cláusulas que contemplan esfuerzos compartidos de capacitación, formación profesional y reconocimiento de experiencias teórico-prácticas adquiridas; así como la inclusión de más temas de género, tales como la extensión de la licencia por maternidad, la adecuación de las tareas productivas acorde con el estado de gestación de la futura madre y el compromiso del sector empresario para atender la prestación de guardería.

En el sector público donde la negociación colectiva ha tenido dificultades para desarrollarse, el Estado ha promovido la realización de paritarias para regular las condiciones de trabajo y los salarios de los trabajadores de esta actividad. Cabe recordar que esta rama emplea un porcentaje significativo de mujeres. En un comienzo el desarrollo fue tímido, pero de carácter prometedor. El resultado obtenido fue el convenio colectivo que rige para la administración pública nacional y que ya cuenta con su primera renovación. Se trata de un Convenio General que contiene a un conjunto de escalafones sectoriales, que aún deben adecuarse a éste. Incluye al personal civil de la Administración Central y organismos descentralizados y pertenecientes a trece sistemas escalafonarios entre los cuales se destacan: el personal de la CONAE, CONICET, Guardaparques, Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Dirección del Antártico, de Puertos y Vías Navegables, personal embarcado, del INIDEP, del INTA, INTI, de Orquestas, Coros y Ballets, Profesional de los hospitales y organismos del Ministerio de Salud, de la Sindicatura General de la Nación y del SINAPA. (Trajtemberg y Peralta, 2007).

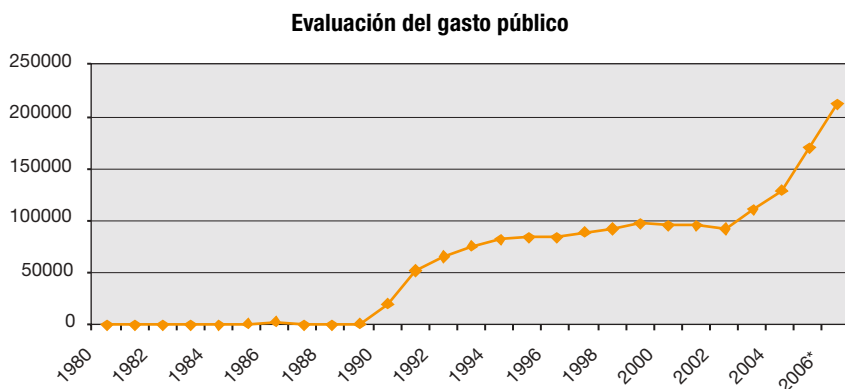
El ritmo de las negociaciones y la mayor participación de la mujer a partir del cupo sindical¹⁹, son datos auspiciosos para incluir en la agenda de la negociación temas de género y aquellos que particularmente afectan a la mujer como efecto de la distribución de tareas en el ámbito doméstico, tal es la situación que plantea el cuidado de los niños.

Evolución del gasto social

Un indicador de las políticas es el que se relaciona con el gasto público y en particular con las partidas de gasto social. La orientación del gasto público social consolidado –GPSC– durante los años noventa estuvo guiada por las recomendaciones de los organismos inter-

¹⁹ En el año 2002 se sancionó la Ley 25.674 de Cupo Sindical Femenino, medida de discriminación positiva implica no sólo el fortalecimiento de la participación de la mujer en el mundo laboral sino también contribuye a su inserción en el ámbito del poder gremial. Gracias a esta ley, cada unidad de negociación colectiva de las condiciones laborales deberá contar con la participación proporcional de mujeres delegadas en función de la cantidad de la cantidad de trabajadoras de dicha rama o actividad. Esto es un verdadero fruto de la lucha de las mujeres del movimiento obrero en el seno de una estructura machista por excelencia.

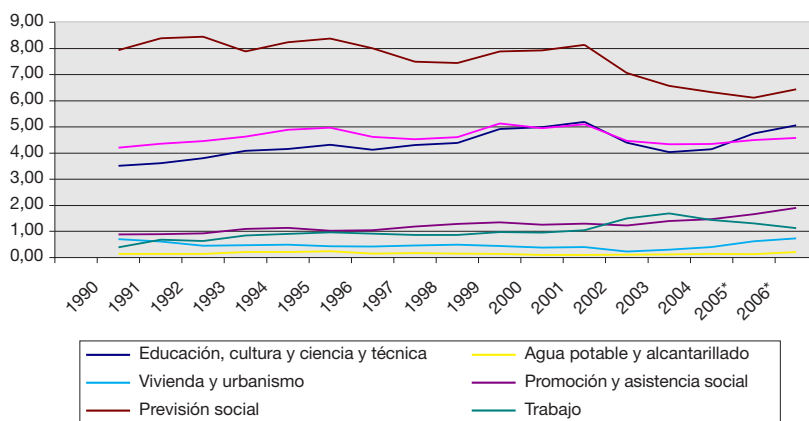
nacionales. Durante ese período osciló entre el 19,1% y el 21,5% del PBI. Según observan Acuña et al (2002) su aumento fue significativo y su incidencia en el Gasto Público Consolidado llegó al 64,86%



El gasto social fue absorbido por los programas focalizados de trabajo, asistencia social y vivienda. De acuerdo a los autores *durante esos años es notorio el crecimiento del gasto en manos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, asociado a la expansión de los programas transitorios para enfrentar los altos índices de desempleo en la segunda mitad de los noventa (manejando en 1997 más de 1.100 millones de pesos).*

Asimismo, la Secretaría de Desarrollo Social administró, entre 1996 y 1999, partidas de dinero para programas focalizados en todo el territorio argentino en un rango que se extiende entre los 300 y 400 millones de pesos, porque aún cuando los rubros de Fonavi (Fondo Nacional de la Vivienda) y Pensiones No Contributivas que representaron en conjunto aproximadamente 1.500 millones anuales se ubicaban en el presupuesto de dicha Secretaría, en la práctica ésta no tenía disponibilidad de esos recursos; y c) en forma muy desigual, las jurisdicciones subnacionales manejaron importantes recursos en el rubro de gasto focalizado; así, tomando siempre como referencia el año 1997, en Promoción y Asistencia Social el conjunto de las mismas gastaba un total de 1.425 millones (de los cuales 625 millones se concentraban en la provincia de Buenos Aires), 71 millones en Trabajo (aquí la provincia de Buenos Aires concentró casi el total con 63 millones), a la vez que en Vivienda y Urbanismo, contando con los recursos del FONAVI, el gasto total provincial llegó a 1.312 millones (con la provincia de Buenos Aires gastando 220 millones). Sin embargo, ello no se vio reflejado en un aumento del bienestar de la población.

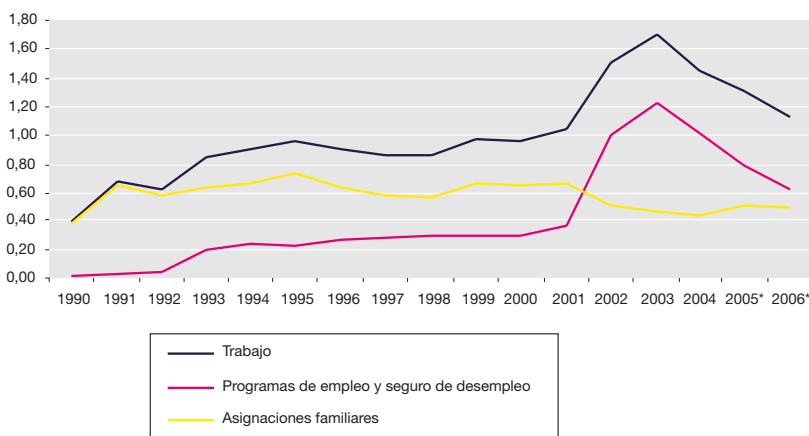
Evolución del GPSC 1990-2006



A partir del 2001 las partidas que más se achicaron fueron Previsión que descendió del 8,14% en 2001 al 6,44% en 2006 y Salud que bajó del 5,11 al 4,58% del PBI. En cambio, hubo un aumento de 0,6 puntos de las partidas para Trabajo y Promoción y asistencia social. Esto último se debió básicamente a la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar y otros planes sociales provinciales. También aumentaron, aunque levemente, las partidas para Vivienda y Urbanismo, vinculadas a la obra pública. Entre 2001 y 2006, según fuentes oficiales el GPSC -con relación al tamaño de la economía- se redujo 1,4 puntos del PBI, que hoy representan más 10.000 millones de pesos.

Los cambios en el mercado de trabajo a partir del 2003 se hacen también evidentes en los montos que se asignan a las partidas trabajo, programas de empleo y asignaciones familiares.

Evolución del GPSC según partidas



En el actual esquema entre las erogaciones del GPSC se nota un aumento sostenido de la seguridad social dada la creación de empleo y el fuerte aumento de la cobertura provisional.

Integración regional en las políticas de empleo y promoción de igualdad: La participación Argentina

La igualdad de oportunidades está también presente en el ámbito regional. En 1998, la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, en su artículo I expresa que los Estados miembros garantizan la vigencia de la no discriminación a través de la igualdad efectiva de derechos, trato y oportunidades en el empleo y la ocupación.

Además, en todas las pronunciaciones de adhesión a la promoción de Trabajo Decente queda implícita la promoción de equidad entre géneros y la voluntad política de disminuir las brechas de desigualdad. Así quedó explicitado en los acuerdos suscriptos por los presidentes de Argentina y Brasil en el denominado «Consenso de Buenos Aires» y «Acta de Copacabana» firmados en septiembre de 2003 y marzo de 2004.

Otro hecho significativo, que puso el tema en agenda, fue la Conferencia Regional de Empleo que se celebró en Buenos Aires en abril de 2004. La Conferencia concluyó con una declaración firmada por los Ministros de Trabajo de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en cuyos considerandos se expresa: *«En razón de las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, los países del MERCOSUR, en tanto miembros de la OIT, asumen que el trabajo decente es condición fundamental para el desarrollo sostenible de los países miembros y para el éxito de la integración económica de la región».* Como consecuencia de las conclusiones el Consejo Mercado Común del MERCOSUR resolvió la creación de un Grupo de Alto Nivel de Empleo para elaborar una *«Estrategia MERCOSUR de crecimiento del empleo»*, integrado por los Ministerios responsables de las políticas económicas, industriales, laborales y sociales de los Estados Miembros. También, se estableció la participación de las secciones nacionales en el Foro Consultivo Económico y Social y en la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR, las cuales integran a los actores sociales.

En noviembre de 2005 se realizó en Mar del Plata, Argentina, la Cuarta Cumbre de las Américas cuya consigna fue «Crear Trabajo para Enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática».

Más recientemente, en el 2007 se concretó la Reunión Especializada de la Mujer en MERCOSUR. En este encuentro el eje fue la transversalización de género en las Políticas Públicas.

La participación política de la mujer, que en Argentina se ha reforzado desde la aprobación de la Ley 24.012 o Ley de Cupo Femenino de 1991 y por el Decreto del Poder Ejecutivo N° 1246 del año 2000 y más recientemente, en el 2002, con la sanción de la Ley 25.674 de Cupo Sindical Femenino, avala y facilita la instalación y el tratamiento de pro-

puestas que consideren la igualdad de género. Tendencia que se consolida con el compromiso asumido por el gobierno argentino en el Parlamento del MERCOSUR en relación con la participación de las mujeres ya que ha designado a cinco representantes que integran el 27% de las bancas en ese foro unicameral.

Sin embargo, cabe recordar que en el campo laboral existen ciertos prerequisites insoslayables para que toda acción dirigida a unificar criterios sobre políticas de empleo, entre ellos lo relativos a equidad. Al respecto, Notaro (2003) plantea como acciones a corto plazo para avanzar en la armonización de las políticas de empleo en la región la necesidad de coordinar las estadísticas e indicadores que permitan la comparación de los diagnósticos nacionales, una selección de objetivos prioritarios y focalización más afinada, y una evaluación rigurosa de los resultados de las políticas. Como así también identificar asimetrías y mejorar los procedimientos de priorización, focalización y evaluación.

Del mismo modo, se deben considerar como prioritarios temas de financiación y de fortalecimiento de los actores regionales ya que la concertación es basal para continuar avanzando en el plano propositivo y de acción.

En Síntesis

Las diversas políticas implementadas en Argentina en los últimos años tuvieron como objetivo principal amortiguar en la situación de pobreza de los grupos más vulnerables. La descentralización y focalización de las políticas sociales tuvieron múltiples expresiones conformando un menú de propuestas que no alcanzaron para mitigar la situación de exclusión.

A partir de la crisis del año 2001, comenzaron a pergeñarse instrumentos que relacionaron la asistencia con factores productivos. En los años subsiguientes se puede observar cómo el cambio de algunos criterios en los objetivos de las políticas públicas y el abandono del paradigma económico de los noventa por un nuevo patrón de crecimiento, tuvieron un efecto positivo en relación con el crecimiento del empleo. Sin duda esto no es suficiente, sino que también es significativo en el contexto de mejora la opción de criterios que ponen en el centro de la agenda de las políticas económicas el desarrollo social, en particular aquellos que consideran al trabajo como factor de inclusión y no cualquier trabajo, sino trabajo decente.

En este contexto, las estrategias a largo plazo revitalizaron las políticas universales siendo el consenso entre los distintos actores un factor demostrativo de ello, sin embargo, las políticas focalizadas continúan siendo una herramienta apta para asistir a la población que permanece en situaciones críticas. La diferencia está en que ambos instrumentos se aplican sin considerarse ideológicamente opciones contrapuestas.

El seguimiento de estas acciones, al no depender sólo del éxito de un modelo económico, amplía las posibilidades de alcanzar las metas a las que se ha comprometido el estado nacional en los ODM, y la evaluación de las mismas forma parte de un proceso de buenas

prácticas que parten por considerar las posibilidades nacionales y las necesidades de la población.

En este punto cabe mencionar el rol que tiene el compromiso de articular políticas y crear consensos en los cuales la participación de los actores sociales es clave para facilitar la identificación de problemas y el logro de soluciones. Como plataforma de los acuerdos el Diálogo Social es el umbral necesario para crecer en ese sentido.

Sin embargo, desde la visión que nos ocupa, la perspectiva de género y de raza/etnia es aun una deuda pendiente. Si bien se han podido describir y tipificar políticas públicas para mujeres y para pueblos aborígenes, las mismas están planteadas casi excluyentemente desde una visión de atención a la vulnerabilidad. Criterio que las diferencias de aquellas políticas que se diseñan con el propósito de revertir la desigual relación entre géneros o de posicionar en la sociedad a quienes forman parte de los pueblos originarios, como estrategia de desarrollo.

En beneficio de esta visión puede no obstante rescatar la función de áreas de gestión que permitieron institucionalizar a nivel gubernamental la cuestión de género siendo aun incipiente el tratamiento de los grupos étnicos.

CAPÍTULO III

En esta sección se identifican los avances y vacíos que a partir del diagnóstico surgen como desafíos en materia de equidad de género y con relación a la situación de vulnerabilidad de la categoría incluida en los conceptos raza/etnia.

Las propuestas que se formulan como derivación de este trabajo, se enmarcan en las experiencias realizadas y en reflexiones acerca de los compromisos sociopolíticos que son necesarios para alcanzar una plataforma para el diseño y el acuerdo de acciones futuras.

Desde el Diagnóstico

En el análisis realizado se constata que en Argentina la inserción de la mujer en el mercado laboral se dio gradualmente alentada por transformaciones sociales, políticas y culturales. Si bien, el mayor acceso de la mujer a la educación es clave para una mayor participación, el aumento significativo que se registró en los años noventa solo es explicado por esta razón en una baja proporción, ya que el incentivo mayor está relacionado con la pérdida de trabajo de los jefes de hogar y por la necesidad de compensar esos ingresos faltantes en el núcleo familiar. Esta lectura no permite suponer que la alta incorporación de la mujer al trabajo se deduzca de la igualdad de oportunidades. La sobrerrepresentación de las mujeres en el sector servicios y en actividades de baja calificación dan cuenta de ello.

Actualmente, en la ocupación de la mujer aun persisten muchos de los obstáculos que a la calidad del trabajo impuso el régimen de precarización de los noventa y a pesar de los cambios que induce el nuevo patrón de crecimiento y las nuevas regulaciones laborales los beneficios que conlleva la creación de nuevos puestos de trabajo alcanzan más a los varones que a las mujeres, ya que las ramas de actividad que lideran la creación de vacantes son típicamente masculinas, como es el caso de industria.

En lo relativo a situaciones de segregación y discriminación, no siempre es posible captar con las fuentes estadísticas disponibles los motivos que se inscriben en las brechas entre hombres y mujeres. Lo que sí es palpable que la situación de pobreza y las variables con ella relacionadas, bajo nivel de instrucción, escaso capital social, localización residencial, composición del hogar, distribución de responsabilidades al interior del mismo, entre otras, condicionan la existencia de equidad a nivel inter e intra género.

La correlación de pobreza, educación y exclusión, son las principales barreras al ingreso a las actividades remuneradas por el mercado y al sistema de seguridad social, cuestión que afecta de modo singular el primer empleo de la mujer y en general a la población que, dentro del esquema de análisis, se estudia como integrante de pueblos originarios.

Cabe resaltar que la escasez de registros y estudios limitan el conocimiento de las especificidades y atributos de quienes habitan en zonas periurbanas o rurales. No obstante, la

información existente hace razonable advertir que las mujeres que se identifican en estas categorías están entre las de mayor vulnerabilidad.

Es claro además, que son las características de la oferta las que describen las particularidades de la inserción y poco o nada los indicadores se refieren a las razones de la demanda que definen las preferencias de género al momento de emplear. Si bien, cuestiones como por ejemplo el uso de licencias por maternidad estarían marcando ciertas restricciones a la empleabilidad de las mujeres, - a pesar de que el Estado es el responsable de cubrir los costos de la misma-, para completar el diagnóstico debieran también explorarse las motivaciones que se argumentan en la contratación.

Con relación a las políticas

El relevamiento sobre los programas puestos en marcha en Argentina desde los noventa hasta el inicio del milenio muestra una nómina de acciones que en línea con los preceptos de época constituyen herramientas para atenuar los desequilibrios del mercado o las consecuencias de los desequilibrios. El conjunto de políticas activas – subvenciones al empleo, ayuda a la búsqueda, formación-, y pasivas – retiros anticipados, indemnizaciones o seguro de desempleo-, apuntaron a tratar de resolver cuestiones relativas a las características de los individuos y no a resolver otro orden de problemas vinculados al origen de los efectos no deseados.

La descentralización de responsabilidades del Estado abrió un juego a distintos actores del sector privado que encontraron rédito en su participación como agentes financiadores y mediadores entre oferta y demanda de trabajo. Como se ha expuesto las políticas de este corte se focalizan en determinadas poblaciones objetivo en función de carencias específicas, situación que garantizaría mejores impactos de acuerdo a la ecuación costo-beneficio.

Sin embargo, como políticas de mercado de trabajo la mayoría de los programas fracasaron ya que no lograron incrementar la demanda de trabajo, mejorar la calidad de la oferta de trabajo y tampoco fueron exitosas al facilitar el encuentro entre trabajadores y puestos de trabajo. En su conjunto estas acciones apuntaron al trabajador varón y en los casos en que se consideró a la mujer como foco de aplicación, se la tuvo en cuenta por su situación de pobreza y vulnerabilidad.

Las políticas laborales, de acuerdo al marco teórico de este análisis, tampoco tuvieron ingerencia durante este período ya que fundamentalmente se las define por actuar en el entorno del trabajo entre el trabajador y el empleador y fluyen en el marco y en las condiciones en que se realiza el trabajo. Efectivamente las disposiciones relativas a salarios mínimos, prestaciones, seguridad social, seguridad e higiene del trabajo, seguridad en el empleo, no discriminación, restricción en el trabajo de menores, derecho de huelga y demás aspectos normativos e institucionales que rigen en esta materia no surgieron como relevantes hasta el año 2003 en que se impone un nuevo marco a las regulaciones laborales siendo desde entonces estos ítems centro de la política.

Este es el cambio más significativo, y puede constatar que desde entonces comenzaron a revertirse las tendencias de corto plazo impuestas por la focalización para desplazar el eje hacia la aplicación de instrumentos que incidieran positivamente en el empleo. La evolución de los indicadores laborales es significativa al respecto.

No obstante el cambio, aun en este esquema no se visualiza que la problemática de género sea de tratamiento transversal. Es decir que existan políticas de empleo que efectivamente busquen atenuar desde su concepción cuestiones de discriminación y segregación tal como se examina en este estudio, aunque la creación de la CEGIOT permite avizorar la construcción de una plataforma de trabajo que orientará sus acciones en este sentido.

Este punto es importante destacar las conclusiones de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe que se realizó recientemente en Ecuador de las cuales se rescata la voluntad de reforzar a nivel político y gubernamental los mecanismos para consolidar la paridad de género como política de Estado y realizar un seguimiento efectivo de cumplimiento de lo acordado.

Sin embargo, resta aun sensibilizar sobre las distancias que se deben acortar para cumplir los compromisos contraídos ya que no es suficiente con constituir espacios e institucionalizarlos para obtener los logros que pretenden los enunciados. Como se ha podido observar el avance en ese sentido, a pesar de ser sustantivo, no logró revertir las situaciones que ponen en desigualdad de condiciones a hombres y mujeres. Más aun cuando estas pertenecen a colectivos que son discriminados por su identidad de raza y condición social.

En este sentido la experiencia internacional suele ser el marco de referencia ya que la comparación con los senderos anteriormente recorridos por otros suele servir de orientación para identificar escollos y beneficios de ciertas acciones. Sin embargo, cabe señalar que no existen modelos únicos y que cada caso es un producto histórico de sociedades particulares. Así por ejemplo, en lo atinente a políticas de empleo, según refiere Gautié (1999) las especificidades de cada país muestran que aun con un mismo menú de acciones los modelos nacionales difieren. Razón por la cual no es posible analizar una medida de política de empleo fuera de contexto.

Desde esta perspectiva, resulta de interés ya no los modelos como ejemplos a imitar sino el análisis de los procesos y condiciones que permitieron lograr ciertos acuerdos institucionales, en particular a lo referido en el plano de igualdad. Con ese propósito y a modo de reflexión presentamos el estado de situación de las normativas que actualmente dan marco a los temas de equidad en la Unión Europea –UE–, con énfasis en España que ha incorporado la perspectiva de género en los ejes fundamentales en el Programa Nacional de Reformas.

El *Mainstreaming* de género

Tal como se define en el Informe final Marco conceptual, metodología y presentación de «buenas prácticas» de las actividades del Grupo de especialistas en *mainstreaming* del

Consejo de Europa, de 1999, «*el mainstreaming de género es la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore a todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores involucrados en la adopción de medidas políticas*».²⁰

El derecho comunitario considera el *mainstreaming* de género en los artículos 2 y 3.2 del Tratado de Amsterdam, en los Tercer, Cuarto y Quinto Programas de Acción Comunitarios sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres de la Comisión Europea junto a diversas resoluciones legislativas no vinculantes (Comunicación de la Comisión 96/97 para Incorporar la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en todas las políticas y actividades de la Unión, Recomendación 96/694 sobre la ecuanimidad en la presencia de mujeres y hombres en los procesos de toma de decisiones.)

Este conjunto de criterios con los que se enfoca actualmente el abordaje de las políticas en la UE, es los que en español se traduce como transversalidad, estrategia que constituye junto a las políticas de igualdad un binomio inseparable, (Lombardo, 2003). El enfoque se orienta según cinco principios:

1. Transformación conceptual: la igualdad de hecho pasa a sumarse a la igualdad de derecho.
2. Introducción del *mainstreaming* de género en la agenda política.
3. Intervención de las mujeres en las instituciones y en los espacios de toma de decisiones.
4. Preferencia hacia las políticas de igualdad de género y otras de trascendencia para las mujeres
5. Reforma del funcionamiento de las Administraciones en cuanto a proceso, mecanismos (cambio en la modalidad de coordinación y empleo de una metodología que integre la recogida de datos desagregados por género y la evaluación del impacto de género) y agentes políticos (agentes políticos, institucionales, especialistas en igualdad de género, miembros de la sociedad civil).

Este marco es un paraguas que busca impulsar la homogeneidad entre un conjunto de políticas de igualdades muy diversas que existen entre los países integrantes de la UE. Para ello la Comisión Europea dispone de unidades de promoción de esta estrategia, a saber: Grupo de Comisarios para la Igualdad de Oportunidades, Grupo Interservicios para la Igualdad de Oportunidades y Comité Consultivo sobre la Igualdad de Oportunidades entre hombres y Mujeres.

Lo que se destaca de la perspectiva adoptada es que no han sido suficientes las acciones específicas y la institucionalización de género para lograr una puesta en común en el territorio europeo, ya que tal como revelan las conclusiones del reciente Encuentro Europeo por

²⁰ El derecho comunitario considera el *mainstreaming* de género en los artículos 2 y 3.2 del Tratado de Amsterdam, en los Tercer, Cuarto y Quinto Programas de Acción Comunitarios sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres de la Comisión Europea junto a diversas resoluciones legislativas no vinculantes (Comunicación de la Comisión 96/97 para Incorporar la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en todas las políticas y actividades de la Unión, Recomendación 96/694 sobre la ecuanimidad en la presencia de mujeres y hombres en los procesos de toma de decisiones.)

la Igualdad²¹, «*existe una necesidad real de definir las políticas de género y de gestionar y legislar esta materia, tomando como referencia las directrices generales de la UE en esta materia, tanto en la vida pública como privada*».

Si se analiza el Plan Nacional de Empleo de España (2004), entre sus directrices para mejorar los niveles de empleo figura una mayor participación de las mujeres a través de la implementación de políticas activas. Dos años más tarde, el sexto eje «Mercado de Trabajo y Diálogo Social» del Programa Nacional de Reformas, enfatiza la prioridad nuevamente de lograr una mayor participación de las mujeres y bajar su tasa de desocupación, en las metas propuestas se observa que el enfoque de género atraviesa los objetivos programáticos.

Si bien estos programas tienen como meta la convergencia con los estándares fijados por la UE es evidente que en materia de igualdad los organismos transnacionales actúan traccionando las políticas.

En consecuencia, se pueden señalar que la existencia de contextos favorables puede actuar como impulsores de acciones y en el caso específico de las políticas de empleo con eje en la igualdad existen dos escenarios que alientan la transformación en sentido positivo:

1. La estrategia de mainstreaming
2. El ambiente político que impulsa acciones específicas como la Ley de Igualdad entre Hombres y Mujeres

Las referencias al primer punto ya han sido expuestas, cabe agregar que es importante para el seguimiento de las acciones la disponibilidad de una estructura burocrática como la que existe ya que actúa como control y facilitador de la estrategia.

Con relación al segundo ítem, el acuerdo socio político que logró sancionar en marzo del 2007 la Ley de Igualdad de Hombres y Mujeres por la cual se remueven todos los obstáculos que impiden la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, se promueven medidas transversales en todos los ordenes de la vida política, jurídica y social, se reconoce el derecho a la conciliación de la vida personal y laboral y el fomento de una mayor corresponsabilidad entre mujeres y hombres en la asunción de las obligaciones familiares y también se establece la representación equilibrada entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de las Administraciones Públicas, y propone una composición equilibrada de hombres y mujeres en las listas electorales.

Este marco institucional se concretó en arreglo al diálogo con los actores sociales base necesaria y sustantiva para impulsar el proyecto de igualdad.

Con relación a lo cual y a partir de un análisis comparado se concluye que en Argentina la transversalidad es una estrategia incipiente y como tal no probada, ya que ello implica un proceso cultural que aun está en ciernes.

²¹ Celebrado en Segovia en el marco del proyecto 'Equalabel' y en el que participaron expertos de Suecia, Grecia, Portugal, Reino Unido, Italia, Malta, Finlandia y España. Octubre, 2007

Desde lo normativo se ha avanzado tal como se puede comprobar en la tabla siguiente, pero las omisiones como señala Pautassi, Faur y Gherardi (2004), y los espacios para intervenir son una deuda pendiente:

Marco Normativo Referido Al Trabajo De La Mujer

IGUALDAD DE REMUNERACION

Argentina aprobó el Convenio N° 100 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por Decreto Ley 11.595 (año 1956). La Reforma de la Constitución Nacional (año 1957) introdujo el principio de «igualdad de remuneración por igual tarea».

La Ley N° 20.392 (año 1973) prohíbe establecer diferencias de remuneración entre varones y mujeres por un trabajo de igual valor. La Ley de Contrato de Trabajo (año 1974) señala en el Título «Trabajo de Mujeres» el principio de «igualdad de retribución por trabajo de igual valor».

FORMACION

La Ley N° 24.576 (año 1995), se refiere a la igualdad de oportunidades de acceso y trato, entre trabajadoras y trabajadores, en materia de formación profesional.

SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO

La Ley de Contrato de Trabajo contempla una prohibición genérica de emplear mujeres en trabajos penosos, peligrosos e insalubres. En 1935 se ratificó el convenio N° 13 de la OIT que prohíbe emplear mujeres en trabajos que supongan el uso de la cerusa o sulfato de plomo en pinturas industriales.

La Ley N° 18.609 (año 1970), prohíbe emplear menores de 18 años y mujeres en trabajos de fabricación y manipulación de ciertas pinturas.

Convenio de la OIT, N° 45 que regula la prohibición del empleo de las mujeres en los trabajos subterráneos de toda clase de minas.

SEGURIDAD SOCIAL

La Ley N° 24.241 (año 1993), establece el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. En el Régimen de Asignaciones Familiares, el varón percibe por lo general las prestaciones como titular y sólo las percibe la mujer cuando: es asignación prenatal y por maternidad; el esposo es trabajador autónomo, jubilado, reside en el exterior, está bajo proceso o pena privativa de libertad o cumpliendo el servicio militar; está separada de hecho con hijos a cargo; es viuda, y cuando es madre soltera y su hijo no ha sido reconocido por el padre.

MUJERES CON RESPONSABILIDADES FAMILIARES

Mediante la Ley N° 23.467 (año 1987), la Argentina ratificó el Convenio N° 156 de OIT, sobre la Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Trabajadores y Trabajadoras con Responsabilidades Familiares.

La Ley de Contrato de Trabajo mantiene bajo el título «Trabajo de Mujeres» las licencias que hacen al cuidado de familiares y la obligación de abrir salas maternales.

PROTECCION DE LA MATERNIDAD

La Argentina, ratificó por Ley N° 11.726 (año 1933) el Convenio N° 3 de la OIT sobre la materia.

La Ley de Contrato de Trabajo regula la protección de la maternidad, dentro del Título «Trabajo de Mujeres», incluye los siguientes temas: licencia por maternidad; estabilidad laboral; lactancia; salas maternales y guarderías; estado de excedencia.

La Ley de Contrato de Trabajo no extiende estos derechos a las madres adoptantes. Algunos convenios colectivos de trabajo sí lo hacen.

ACOSO SEXUAL EN EL TRABAJO

En la Argentina, en el Sector Público, existe la figura del acoso sexual en el capítulo correspondiente a los Deberes y Prohibiciones del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública (Dec. 2385/93).

En el Sector Privado, no hay medidas aplicables a través de la legislación laboral.

PARTICIPACION

Ley N° 25.674 . Cupo Sindical. Participación femenina en las unidades de negociación colectiva de las condiciones laborales, en función de la cantidad de trabajadores en la rama o actividad de que se trate. Integración de mujeres en cargos electivos y representativos de las asociaciones sindicales. Porcentajes de dicha representación

Reflexiones y Propuestas

Siguiendo la línea de los argumentos presentados se puede concluir que en el contexto nacional los indicadores de desigualdad explorados son relevantes para demostrar que las brechas de discriminación persisten aunque los avances en la instalación de los temas de equidad han sido sustantivos.

Para continuar este proceso que es irreversible para la construcción de una sociedad más equitativa es necesario implementar un plan de acción en el que se articulen políticas focalizadas con políticas universales. En la base de ambas acciones debe estar la educación ya que es visible la segmentación y las restricciones que existen para acceder a puestos de trabajo cuando la dotación de educación es nula o escasa.

Además, debe considerarse que la condición de pobreza es la mayor barrera ya no solo para lograr bienestar sino para ejercer derechos de ciudadanía por lo cual, sin desmedro de acciones de largo plazo, es menester atacar las causas y los factores que llevan a la exclusión.

No es menor, para considerar el rumbo de las políticas, el nivel de consensos logrados en estos últimos años lo cual amplía el marco institucional y genera un ambiente propicio para avanzar en postulaciones específicas que además de los cupos lleven a establecer otras medidas de equidad. Entre los temas que debieran tratarse prioritariamente aparecen los relativos a la armonización entre responsabilidades familiares y trabajo.

La participación de la mujer en el ámbito sindical estaría asegurando un nuevo enfoque en el contenido de temas a incluir en la negociación colectiva. Aunque es también menester asegurar a quienes no tienen la posibilidad de esta cobertura participar de los mismos derechos ya que dado la segregación ocupacional son muchas las mujeres que trabajan fuera de todo convenio y cobertura sindical.

Un aspecto relevante es la ventana de oportunidad que brinda el Pacto Global de Responsabilidad Social Empresaria, al abrir un espacio en donde la equidad y la ética de las relaciones laborales son temas sobre los que se imponen consensos.

Finalmente, la transversalidad como estrategia y paradigma en el tratamiento de todos los aspectos de la vida ciudadana demanda tiempo para su instalación, si bien cuenta con la institucionalidad suficiente para profundizar su tratamiento y asegurar su aceptación su carácter embrionario reclama fortalecimiento y convicción.

Como resulta palpable en el tratamiento de temas que se han abordado en este informe con relación a las políticas de empleo las cuestiones de género han tenido mayor desarrollo que las relacionadas a las problemáticas de raza/etnia, lo cual es en si un indicador del grado de desarrollo de ambos temas en la agenda político social. La deuda social con las poblaciones descendientes de pueblos originarios requiere un enfoque integral que contemple más allá

de las cuestiones típicas relativas a la exclusión –pobreza, salud, educación, vivienda-, otros temas críticos como son los referidos a tenencia de la tierra, medio ambiente, estructura productiva, estrategias de desarrollo, migraciones e integración, entre otros.

Es posible prever que con un modelo de desarrollo con foco en lo social se consoliden los espacios de reflexión, formación y decisión que logren disminuir las brechas existentes. Las metas nacionales y los compromisos asumidos con organismos transnacionales para disminuir el déficit de Trabajo Decente llevan implícito una visión ética que en la práctica debieran resultar en el mejoramiento de las condiciones de vida y de ciudadanía de la población, y en particular de aquellos sectores en donde la segregación y la discriminación los hace más vulnerables.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, L. y Rangel, M. (2005) Negociación Colectiva e Igualdad de Género en América Latina: Un Análisis Comparativo. OIT, Chile
- Actis Di Pasquale, E. (2005) Déficit de Trabajo Decente y desempleo en hombres y mujeres: una aproximación a través de indicadores. www.oit.org.ar
- Acuña, c. (2005) hacia una mayor coherencia entre las políticas económicas y laborales. Conferencia internacional «La globalización y el desarrollo nacional: Hacia una mayor coherencia entre las políticas económicas y laborales» Buenos Aires
- Acuña, C.; Kessler, G. y Repetto, F. (2002) Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: Cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social. Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective Coordinado por el Center for Latin American Social Policy -CLASPO- The University of Texas at Austin, Buenos Aires www.utexas.edu/cola/insts/llilas/claspo/
- Amadasi, E. y Masse, G. (2006) Censos y Estudios en profundidad en: CEPAL: Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de América Latina y el Caribe: relevancia y pertenencia de la información sociodemográfica para políticas y programas. Chile
- Anderson, J. (2004) Categorías de diferencias, trayectorias de desigualdad: superar la pobreza femenina diversa en América Latina. En: Valenzuela y Rangel Ed. Desigualdades entrecruzadas. Pobreza, Género, Etnia y Raza en América Latina. Pp87-137. OIT, Chile
- Azpiazú, D. y H. Nochteff, (1994) El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo. Neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de política económica. Ed. Tesis-Norma. Buenos Aires
- Beccaria, L. y Galin, P. (2002) Regulaciones Laborales en Argentina. Evaluación y Propuestas. Fundación OSDE -CIEPP. Buenos Aires.
- Beccaria, L.; Altimir, O. y González Rosada, M. (2003). Estudios Sobre Empleo. Componente A: Economía Laboral Y Políticas De Empleo. CEPAL. Buenos Aires
- Beccaria, Luis. (2005) Reformas, ciclos y Deterioro Distributivo en los Noventa. En: Beccaria y Mauricio, ed. Mercado de Trabajo y Equidad. UNGS/PROMETEO, Buenos Aires
- Becker, G. (1957): «The Economics of Discrimination». Chicago, University of Chicago Press. En: Mc.Connell, Economía Laboral. Madrid: Mc. Graw-Hill, 1997.
- Betcherman, G., Dar, A., Luinstra, A. Yogawa, M. (2000) *Active Labor Market Policies: Policy Issues for East Asia*. The World Bank. Washington. En: Samaniego N. Op.cit
- Biaggi, C.; Canevari, C.; Tasso, A. (2007) Mujeres que trabajan la tierra: un estudio sobre las mujeres rurales en la Argentina. Secretaría de Agricultura, Pesca, Ganadería de la Nación, Buenos Aires
- CEPAL (2003). Pobreza y desigualdad desde una perspectiva de género. Capítulo III Panorama Social de América Latina 2002-2003. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Agosto 2003. ISBN: 92-1-322302-1 ISSN Electrónico: 1684-1409.
- CEPAL/UNIFEM (2007) Los Desafíos del Milenio Ante La Igualdad De Género, Chile
- Cid, J. C. y Paz, J. (2004) Pobreza, educación y discriminación. Los aborígenes de Salta (Argentina) Ponencia. www.aaep.org.ar/anales/works/works
- Cinterfor-OIT (2000) Trabajo decente para la mujer: Una propuesta de la OIT para acelerar la puesta en práctica de la Plataforma de Acción de Pekín. Oficina para la Igualdad de Género. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, 2000.

- Consejo de Europa (1999), Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de «buenas prácticas». Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming (EG-S-MS). Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Serie documentos, número 28, Madrid
- Contartese, D. y Criado, R. (2003) Argentina 2001-2002: Los Sindicatos Ante Las Crisis. 6º Congreso ASET, Buenos Aires.
- Contartese, D. y Maceira, V. (2005) Diagnóstico sobre la situación laboral de las mujeres. Segundo trimestre de 2005. En: Trabajo, Ocupación y Empleo. Relaciones Laborales, Territorios y Grupos Particulares de Actividad. Serie Estudios/3. SPTyEL – MTEySS, pp. 135-175 Buenos Aires
- Cortés, R. (2000) Argentina: La calidad del empleo femenino urbano en los noventa. En: Valenzuela, M. E. y Reinecke, G., (comp.), ¿Más y mejores empleos para las mujeres? La experiencia de los países del MERCOSUR y Chile. OIT, Santiago
- Cortés, R.; Groisman, F. y Hosowski, A. (2003) Transiciones Ocupacionales: El caso del Plan Jefas y Jefes. 6º Congreso de ASET, Buenos Aires
- Damill, M.; Frenkel, R. (2006) Globalización Financiera y Mercado de Trabajo en la Argentina, Buenos Aires, mimeo
- De la Garza Toledo, E. (2001). Problemas Clásicos y Actuales de la Crisis del Trabajo. En: de la Garza Toledo, E. y Neffa, J. Comps. El Trabajo del Futuro, Pp.11, Clacso, Buenos Aires
- Elder, S. y Johnson, L.J. (1999) Los indicadores laborales por sexo revelan la situación de la mujer. Revista Internacional del Trabajo, vol. 118 (1999), núm. 4.
- Esquivel, V. (2003) Condiciones de vida y mercado de trabajo. Una perspectiva de género sobre los efectos de la crisis argentina. Ponencia, UNGS
- Esquivel, V. y Paz, J. (2005) Direnciales de salarios horarios por género: algunas hipótesis sobre un comportamiento atípico. En: Beccaria y Mauricio (editores) Mercado de Trabajo y Equidad en Argentina. UNGS/Prometeo, Buenos Aires
- Faur, E. (2007) Desafíos Para La Igualdad De Género En La Argentina: Propuesta Estratégica Para El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD, Argentina
- Feijó, M.C. (2002) En Busca De Una Contención Integradora De La Sociedad Argentina. En: Estrategias De Articulación De Políticas Sociales. Asociación Argentina de Políticas Sociales/CEPAL, Buenos Aires, pp. 91-96
- Franco, R. (1996) Los paradigmas de la política social en América Latina. En Revista de la CEPAL N° 58, Chile
- Gallo, M. y Lanari, M. E. (2007) Políticas Sociales, Políticas de Empleo, Políticas de Sostenimiento. Los Supuestos teóricos que orientaron las acciones de focalización en los noventa. 8º Congreso de ASET, Buenos Aires
- Gautié, J. Y Neffa, J. Comp. (1999) Desempleo y Políticas de Empleo en Europa y Estados Unidos. Ed. Lumen, Buenos Aires
- Gálvez, T. (2001) Aspectos económicos de la equidad de género. Serie Mujer y Desarrollo N° 13, CEPAL. Santiago de Chile, Junio de 2001.
- Giacometti, C. (2005) Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Argentina. CEPAL/ UNIFEM, Chile
- http://ilo.law.cornell.edu/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/formujer/argentina/ana_arg.pdf

- Kostzer, D. (2003) Crecimiento y Empleo. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTESS, Buenos Aires, mimeo
- Kostzer, D.; Perrot, B. Y Villafañe, S. (2005) Distribución de Ingreso, Pobreza y Crecimiento en la Argentina. En: Trabajo, Ocupación y Empleo. Trayectorias, Negociación Colectiva e Ingresos. SPTyEL, Serie Estudios/2, METySS, Buenos Aires
- Lanari, M. E. (2000) Educación y competencias laborales en un mercado de trabajo local políticas de reclutamiento y saberes demandados en firmas productoras de bienes y servicios: el caso de firmas productoras de bienes de capital. Tesis Flacso
- Lanari, M. E. (2003a) Las Políticas de Empleo en los Países del MERCOSUR, 1990 – 2003. Estudio analítico sobre los Programas de Empleo Ejecutados en Argentina. En www.observatorio.net
- Lanari, M.E. (2003b) Educación y Mercado de Trabajo en el contexto de la reestructuración de los noventa. En: Delgado de Smith y Richter coordinadoras: El trabajo desde diversas miradas. UCV/UC. Venezuela
- Lombardo, E. (2003) El *Mainstreaming* de Género en la Unión Europea. Aequalitas, Rev. Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Vol 10- 15, pp.6-11, Madrid
- Marshall, T. (1997) Ciudadanía y clase social. En Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Centro de Investigaciones Sociológicas, julio-septiembre de 1997. Madrid.
- Monza, A. (2001) Sobre la profecía del fin del trabajo. En: Revista Latinoamericana del Estudios del Trabajo. Año 6, N° 11, Buenos Aires
- Monza, A. y Giacometti, C. (2003) Los Beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar. Doc. De Trabajo 1. Versión preliminar. OIT, Buenos Aires.
- Nahón, C (2002) Política social y acumulación de capital en la Argentina: la fragmentación regresiva de la educación, la salud y la previsión social. En: Revista FACES, N° 15, UNM del P, Mar del Plata
- Nochteff, H. (1998) Editor: La economía argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente. Ed. EUDEBA/FLACSO. Bs. As.
- Notaro, J. (2003). Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR, 1990 – 2003. La perspectiva regional. www.observatorio.net
- Novick, M. y Catalano, A. M. (1996) La Sociología del Trabajo Al Encuentro De Las Relaciones Laborales En Un Marco De Incertidumbre. En: M. Panaia comp. Trabajo y Empleo. Un Abordaje Interdisciplinario. Ed. EUDEBA/PAITE, Buenos Aires
- Novick, M. y Tomada, C. (2001) Reforma Laboral y Crisis De La Identidad Sindical En Argentina. Cuadernos Del Cendes / Año 18. N° 47 • Segunda Epoca Caracas, mayo-agosto 2001, pp. 79-110
- Novick, M.; Trajtemberg, D. y Heredia, F. (2005) Argentina: Negociación Colectiva y Equidad de Género. En: Negociación Colectiva e Igualdad de Género en América Latina: Un Análisis Comparativo. OIT, Chile, pp.97-192
- Ocampo, J.A (2002) Política Social: en Busca de la Equidad y la Solidaridad. En: Estrategias De Articulación De Políticas Sociales. Asociación Argentina de Políticas Sociales/CEPAL, Buenos Aires, pp. 13-31
- OCDE (2001) «Labour Market Policies: How the Money has been Spent», en Employment Outlook 2001. París.
- OCDE (2001) «Labour Market Policies: How the Money has been Spent», en Employment Outlook 2001. París. En: Samaniego, N. Op.cit.

- OIT (2003) La Hora de la Igualdad en el Trabajo. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo 2003. Ginebra
- OIT (2007) La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean. Ginebra
- OIT, Consejo de Administración (2000). Coloquio del Consejo de Administración sobre el trabajo decente para las mujeres – contribución de la OIT a la mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI (Nueva York, 5-9 de junio de 2000) Plan de acción de la OIT sobre igualdad entre los sexos e incorporación de las consideraciones de género en la OIT. 277ª reunión, Ginebra, marzo de 2000.
- Palomino H. (2007) La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina. Ponencia 8º congreso de ASET, Buenos Aires
- Palomino, H. Y Trajtemberg, D. (2007) Una Nueva Dinámica De Las Relaciones Laborales y La Negociación Colectiva En La Argentina. MTEySS/SPTyEL, Buenos Aires, mimeo
- Pautassi, L. (2004) Beneficios y Beneficiarias: Análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de la Argentina. En: Valenzuela, M. E. Ed. Políticas de Empleo para Superar la Pobreza. Argentina, pp. 59-110. OIT, Chile
- Pautassi, L.; Rossi, J. y Campos, L. (2003) ¿Derecho Social o Beneficio sin Derecho?. El caso del Plan Jefas y Jefes. 6º Congreso de ASET, Buenos Aires
- Pautassi, L.; Faur, E. y Gherardi, N. (2004) Legislación Laboral En Seis Países Latinoamericanos. Avances Y Ominisiones Para Una Mayor Equidad. Unidad Mujer y Desarrollo, Serie 56. CEPAL, Chile
- Pérez Sosto, G. (2007) Trabajo decente para la juventud en Argentina Informe final. I Parte Diagnóstico OIT, Buenos Aires
- Roca, E.; Cappelletti, B.; Langieri, M.; Muscolino, M.; y Soto, C. (2003) Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: ¿Política de empleo o Política Social?. 6º Congreso de ASET, Buenos Aires
- Samaniego, N (2002) Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina. Serie Macroeconomía del desarrollo, N° 19. CEPAL, Chile
- Samaniego, N. (2003) Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina respecto a su efectividad, eficiencia y su impacto en la equidad - La experiencia de siete países de la Región». CEPAL/GTZ. Módulo de empleo del Proyecto Equidad II. México.
- Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales
- Trajtemberg, D. y Lafleur, L. (2005) Estado De La Negociación Colectiva En El 2004 y Análisis De Los Incrementos Salariales En El Período 2001 – 2004. 7º Congreso de ASET, Buenos Aires
- Trajtemberg, D. y Peralta, M. (2007) El Papel Del Estado En La Promoción De La Negociación Colectiva. XVI Encuentro de ex Becarios de Bologna, Turín, Castilla-La Mancha. Morelia, México -Ponencia
- Valenzuela, M. E. (2003) Mujeres, Pobreza y Mercado de Trabajo. OIT, Chile
- Vinocur, P.; Halperín Weisburd, L.; González, M.; Gurzi, L. 2003. «Pobreza y políticas sociales en la Argentina de los '90". Informe para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Setiembre de 2003. Buenos Aires.
- Wainerman, C. (1996) ¿Segregación o discriminación? El mito de la igualdad de oportunidades. En Boletín Informativo Techint. N° 285. Buenos Aires, enero-marzo de 1996. p 59-75.
- www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/doc/noticias/asp_eq.htm
- Yannoulas, S. (2005) Perspectivas de género y políticas de formación e inserción laboral en América Latina. Tendencias y Debates 4. IIEP/Red Etis/IDES, Buenos Aires

ANEXOS

Cuadro 1
Población total por sexo, razón de masculinidad y densidad de población, según provincia, total del país. Año 2001

| Provincia | Total | Sexo | | Razón de masculinidad (1) | Razón de masculinidad (1) | Densidad hab/km2 |
|---|------------|------------|------------|---------------------------|---------------------------|------------------|
| | | Varones | Mujeres | | | |
| Total | 36.260.130 | 17.659.072 | 18.601.058 | 94,9 | 2.780.403 | 13,0 |
| Ciudad de Buenos Aires | 2.776.138 | 1.258.458 | 1.517.680 | 82,9 | 203 (2) | 13.679,6 |
| Buenos Aires | 13.827.203 | 6.725.879 | 7.101.324 | 94,7 | 307.571 | 45,0 |
| Partidos del Gran Buenos Aires | 8.684.437 | 4.213.697 | 4.470.740 | 94,3 | 3.630 | 2.394,4 |
| P. Resto Buenos Aires | 5.142.766 | 2.512.182 | 2.630.584 | 95,5 | 303.941 | 16,9 |
| Catamarca | 334.568 | 166.544 | 168.024 | 99,1 | 102.602 | 3,3 |
| Chaco | 984.446 | 491.148 | 493.298 | 99,6 | 99.633 | 9,9 |
| Chubut | 413.237 | 207.053 | 206.184 | 100,4 | 224.686 | 1,8 |
| Córdoba | 3.066.801 | 1.489.403 | 1.577.398 | 94,4 | 165.321 | 18,6 |
| Corrientes | 930.991 | 459.458 | 471.533 | 97,4 | 88.199 | 10,6 |
| Entre Ríos | 1.158.147 | 568.275 | 589.872 | 96,3 | 78.781 | 14,7 |
| Formosa | 486.559 | 244.160 | 242.399 | 100,7 | 72.066 | 6,8 |
| Jujuy | 611.888 | 301.508 | 310.380 | 97,1 | 53.219 | 11,5 |
| La Pampa | 299.294 | 149.169 | 150.125 | 99,4 | 143.440 | 2,1 |
| La Rioja | 289.983 | 144.894 | 145.089 | 99,9 | 89.680 | 3,2 |
| Mendoza | 1.579.651 | 769.265 | 810.386 | 94,9 | 148.827 | 10,6 |
| Misiones | 965.522 | 484.323 | 481.199 | 100,6 | 29.801 | 32,4 |
| Neuquén | 474.155 | 236.266 | 237.889 | 99,3 | 94.078 | 5,0 |
| Río Negro | 552.822 | 274.671 | 278.151 | 98,7 | 203.013 | 2,7 |
| Salta | 1.079.051 | 534.140 | 544.911 | 98,0 | 155.488 | 6,9 |
| San Juan | 620.023 | 302.532 | 317.491 | 95,3 | 89.651 | 6,9 |
| San Luis | 367.933 | 183.411 | 184.522 | 99,4 | 76.748 | 4,8 |
| Santa Cruz | 196.958 | 100.479 | 96.479 | 104,1 | 243.943 | 0,8 |
| Santa Fe | 3.000.701 | 1.455.837 | 1.544.864 | 94,2 | 133.007 | 22,6 |
| Santiago del Estero | 804.457 | 402.961 | 401.496 | 100,4 | 136.351 | 5,9 |
| Tierra del Fuego, Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur | 101.079 | 51.696 | 49.383 | 104,7 | 21.571 (3) | 4,7 |
| Tucumán | 1.338.523 | 657.542 | 680.981 | 96,6 | 22.524 | 59,4 |

(1) Razón de masculinidad: cantidad de hombres por cada 100 mujeres. (2) La superficie ha sido obtenida a través del cálculo automático del soft Arc Info. (3) No incluye el Sector Antártico e Islas del Atlántico Sur.
Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Instituto Geográfico Militar (IGM)

Cuadro 2
Población total por sexo y razón de masculinidad, según grupos de edad.
 Total del país. Año 2001

| Grupos de edad | Total | Sexo | | Razón de masculinidad (1) |
|----------------|------------|------------|------------|---------------------------|
| | | Varones | Mujeres | |
| Total | 36.260.130 | 17.659.072 | 18.601.058 | 94,9 |
| 0-4 | 3.349.278 | 1.703.190 | 1.646.088 | 103,5 |
| 5-9 | 3.471.217 | 1.760.659 | 1.710.558 | 102,9 |
| 10-14 | 3.427.200 | 1.738.744 | 1.688.456 | 103,0 |
| 15-19 | 3.188.304 | 1.613.030 | 1.575.274 | 102,4 |
| 20-24 | 3.199.339 | 1.597.939 | 1.601.400 | 99,8 |
| 25-29 | 2.695.341 | 1.329.493 | 1.365.848 | 97,3 |
| 30-34 | 2.364.903 | 1.159.698 | 1.205.205 | 96,2 |
| 35-39 | 2.229.617 | 1.086.600 | 1.143.017 | 95,1 |
| 40-44 | 2.136.536 | 1.043.147 | 1.093.389 | 95,4 |
| 45-49 | 1.971.911 | 959.135 | 1.012.776 | 94,7 |
| 50-54 | 1.850.481 | 895.127 | 955.354 | 93,7 |
| 55-59 | 1.504.046 | 718.159 | 785.887 | 91,4 |
| 60-64 | 1.284.337 | 597.259 | 687.078 | 86,9 |
| 65-69 | 1.109.788 | 499.544 | 610.244 | 81,9 |
| 70-74 | 996.525 | 422.426 | 574.099 | 73,6 |
| 75-79 | 727.895 | 289.055 | 438.840 | 65,9 |
| 80-84 | 432.908 | 152.255 | 280.653 | 54,3 |
| 85-89 | 224.463 | 68.423 | 156.040 | 43,8 |
| 90-94 | 77.654 | 20.758 | 56.896 | 36,5 |
| 95-99 | 16.532 | 4.084 | 12.448 | 32,8 |
| 100 y más | 1.855 | 347 | 1.508 | 23,0 |

(1) Cantidad de hombres por cada 100 mujeres.

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Cuadro 3
Indicadores demográficos de la población total, en el total de 31 aglomerados, regiones y agrupamientos por tamaño. Primer trimestre 2007

| Indicador | Total 31 aglomerados | Total 30 aglomerados del interior (sin GBA) | Regiones estadísticas | | | | | Aglomerados de 500.000 y más habitantes | Aglomerados de menos de 500.000 habitantes |
|---|-------------------------|--|----------------------------|-------|-------------------|-------------------|----------|---|---|
| | | | Gran Buenos Aires (GBA) | Cuyo | Nordeste (NEA) | Noroeste (NOA) | Pampeana | Patagónica | |
| Población total por sexo | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Mujeres | 52,4 | 52,2 | 52,6 | 52,0 | 52,5 | 52,0 | 52,5 | 50,4 | 52,1 |
| Varones | 47,6 | 47,8 | 47,4 | 48,0 | 47,5 | 48,0 | 47,5 | 49,6 | 47,9 |
| Población total por rela- ción de parentesco | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Jefes | 30,2 | 29,2 | 31,1 | 28,4 | 26,9 | 24,8 | 31,8 | 29,1 | 31,0 |
| Cónyuges | 18,3 | 17,4 | 19,2 | 18,1 | 16,0 | 15,0 | 18,4 | 18,4 | 18,8 |
| Hijos | 41,0 | 42,2 | 40,0 | 43,1 | 45,4 | 44,4 | 40,1 | 43,8 | 43,8 |
| Otros familiares | 9,9 | 10,5 | 9,4 | 9,7 | 11,3 | 15,1 | 9,0 | 7,7 | 11,0 |
| Otros componentes | 0,5 | 0,7 | 0,3 | 0,7 | 0,5 | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 0,6 |
| Total de jefes por sexo | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Mujeres | 33,0 | 34,4 | 31,7 | 31,1 | 35,2 | 34,3 | 35,6 | 30,7 | 33,6 |
| Varones | 67,0 | 65,6 | 68,3 | 68,9 | 64,8 | 65,7 | 64,4 | 69,3 | 66,4 |
| Total de jefas mujeres por edad | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Hasta 49 años | 40,6 | 44,1 | 37,5 | 38,5 | 49,9 | 45,0 | 42,6 | 55,6 | 46,6 |
| 50 años y más | 59,4 | 55,9 | 62,5 | 61,5 | 50,1 | 55,0 | 57,4 | 44,4 | 53,4 |
| Porcentaje de mujeres entre 14 y 20 años uni- das o casadas 1 | 0,9 | 1,2 | 0,6 | 1,1 | 1,1 | 1,0 | 1,3 | 1,4 | 1,2 |

1 El porcentaje se calculó sobre el total de mujeres de 14 años y más
Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares Continua

Tasa de actividad

Cuadro 4
PEA por género

| | Varones | Mujeres | Total |
|-------------------|----------------|----------------|--------------|
| PEA | 6.016.269 | 4.648.364 | 10.664.633 |
| % en la PEA Total | 56,4% | 43,6% | 100% |

Fuente: E/P en base EPH Tercer Trimestre 2006

Cuadro 5
PEA rural en la PEA total

| | Varones | Mujeres | Total |
|--|----------------|----------------|--------------|
| PEA Rural | 1.001.386 | 373.388 | 1.374.774 |
| % fila | 72,8% | 27,2% | 100% |
| PEA Total | 9.025.807 | 6.238.976 | 15.264.783 |
| % fila | 59,1% | 40,9% | 100% |
| Participación de la PEA Rural en la PEA Total | 11,1% | 6,0% | 9,0% |

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Nota: los datos consignados corresponden al total de población, sin diferenciar aquellos en edad de trabajar.

Cuadro 6
Tasa de actividad específica y total

| | Femenina | Masculina | Total |
|--------|-----------------|------------------|--------------|
| TA | 55,85% | 80,18% | 67,39% |
| Brecha | 0,30 | | |

Fuente: E/P en base EPH Tercer Trimestre 2006

Cuadro 7
Tasas de actividad según sexo y edad y brecha de género en la actividad por edad
 Población 15 a 65 años - Tercer trimestre 2006

| Grupos de edad | Tasa de actividad | | Brecha de género |
|----------------|-------------------|---------|------------------|
| | Varones | Mujeres | |
| hasta 24 | 39,0% | 54,6% | 0,29 |
| 25 a 34 | 67,1% | 93,8% | 0,28 |
| 35 a 49 | 70,0% | 96,5% | 0,28 |
| 50 a 59 | 58,4% | 88,8% | 0,34 |
| 60 y más | 36,7% | 72,4% | 0,49 |
| Total | 56,8% | 81,8% | 0,31 |

Fuente: DGEyEL - SPTyEL, en base a EPH (INDEC).

Nota: brecha calculada como $(1 - \text{el cociente entre la tasa femenina y la masculina})$

Cuadro 7.1
Tasas de actividad según sexo y posición en el hogar y brechas de género en la actividad según posición
 Población 15 a 65 años - Tercer trimestre 2006

| Posición en el Hogar | Tasa de actividad | | Brecha de género |
|----------------------|-------------------|---------|------------------|
| | Varones | Mujeres | |
| Jefes | 74,5% | 93,7% | 0,21 |
| Cónyuges | 53,9% | 92,7% | 0,42 |
| Hijos | 50,7% | 62,7% | 0,19 |
| Otros | 48,9% | 72,8% | 0,33 |
| Total | 56,8% | 81,8% | 0,31 |

Fuente: DGEyEL - SPTyEL, en base a EPH (INDEC).

Nota: brecha calculada como $(1 - \text{el cociente entre actividad femenina y masculina})$.

Cuadro 7.2
Tasas específicas de actividad de mujeres jefas y cónyuges de 15 a 49 años
según cantidad de hijos menores de 6 años en el hogar
 Población 15 a 49 años - Tercer trimestre 2006.

| Cantidad de hijos | Tasa de actividad |
|--------------------------|--------------------------|
| Sin hijos | 66,3% |
| Con un hijo | 59,8% |
| Con dos hijos | 44,7% |
| Con tres hijos o más | 29,6% |

Fuente: DGEyEL - SPTyEL, en base a EPH (INDEC).

Nota: en tanto la EPH registra la relación de parentesco en relación al jefe, se consideró para este cálculo la presencia en el hogar de miembros hijos o hijastros menores de 6 años

Cuadro 7.3
Tasas de actividad según sexo y nivel educativo y brechas de género
en la actividad por nivel.
 Población 15 a 65 años - Tercer trimestre 2006

| Nivel educativo | Tasa de actividad | | Brecha de género |
|---------------------------|--------------------------|----------------|-------------------------|
| | Varones | Mujeres | |
| Hasta primaria incompleta | 45,0% | 78,0% | 0,42 |
| Prim.comp./sec.incompleta | 44,1% | 77,1% | 0,43 |
| Sec.compl./Terc-Univ.inc. | 61,1% | 84,6% | 0,28 |
| Terc/Univ.completa | 85,0% | 96,1% | 0,12 |
| Total | 56,8% | 81,8% | 0,31 |

Fuente: DGEyEL - SPTyEL, en base a EPH (INDEC).

Nota: brecha calculada como $(1 - \text{el cociente entre actividad femenina y masculina})$.

Tasa de empleo

Cuadro 8
Tasa de Empleo por género

| | Varones | Mujeres | Total |
|--------|----------------|----------------|--------------|
| TE | 73,2% | 48,8% | 60,4% |
| Brecha | 0,30 | | |

Fuente: E/P en base EPH Tercer Trimestre 2006

Composición del empleo

Cuadro 9
Ocupados por sector de actividad

| SECTOR | Participación por sector |
|---------------|---------------------------------|
| Primario | 1,2% |
| Secundario | 23,4% |
| Terciario | 75,4% |
| Total | 100,0% |

Fuente: E/P en base EPH Tercer Trimestre 2006 No incluye la no respuesta

*Nota: Primario: todas las extractivas, Secundario: Industrias y construcción, Terciario: Comercio y Servicios.

Cuadro 10
Presencia femenina según rama de actividad
Tercer trimestre de 2006. Sin beneficiarios PJJHD

| Rama de actividad | Presencia femenina |
|---|---------------------------|
| Actividades primarias | 11,2% |
| Industria manufacturera | 28,6% |
| Construcción | 3,4% |
| Comercio | 36,7% |
| Hoteles y restaurantes | 43,4% |
| Transporte, almacenaje y comunicaciones | 13,6% |
| Servicios financieros, inmob., empresariales y alquileres | 38,4% |
| Administración pública y defensa | 40,4% |
| Enseñanza | 77,8% |
| Servicios sociales y de salud | 70,7% |
| Servicio doméstico | 97,8% |
| Otros servicios comunitarios, sociales y personales | 39,7% |
| Otras ramas | 12,6% |
| Total | 41,7% |

Fuente: DGEyEL - SPTyEL, en base a EPH (INDEC).

Cuadro 11
Participación del servicio Doméstico

| | Varón | Mujer | Total |
|--------------------|--------------|--------------|--------------|
| Servicio Doméstico | 0,3% | 18,5% | 8,0% |

Fuente: E/P en base EPH Tercer Trimestre 2006 Nota: asalariados del servicio doméstico/población ocupada. Los cuenta propia del servicio doméstico representan el 0,1% de la población ocupada.

Cuadro 12
Ocupados por categoría ocupacional según sexo
Tercer Trimestre de 2006 - Sin Beneficiarios PJJH

| Categoría Ocupacional | Mujeres | Varones | Presencia Femenina |
|------------------------------|----------------|----------------|---------------------------|
| Empleadores | 2,6% | 5,3% | 26,1% |
| Cuentapropistas | 15,6% | 20,8% | 34,7% |
| Asalariados | 80,0% | 73,5% | 43,6% |
| Trab. Sin Salario | 1,8% | 0,5% | 72,9% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 41,5% |

Fuente: DGEyEL - SPTyEL, en base a EPH (INDEC).

Cuadro 13
Trabajadores no remunerados

| | Empleado sin pago/ad honorem |
|-----------------------|-------------------------------------|
| como % de asalariados | 1,26% |
| Como % de ocupados | 0,44% |

Fuente: E/P en base EPH Tercer Trimestre 2006

Cuadro 14
Presencia femenina en cargos de jefatura y dirección
Total ocupados y asalariados sin benef. PJJH Tercer trimestre de 2006

| Cargos de jerarquía | Presencia femenina |
|----------------------------|---------------------------|
| Asalariados | |
| Jefatura | 25,7% |
| Total asalariados | 43,6% |
| Ocupados | |
| Directores | 29,8% |
| Total ocupados | 41,5% |

Fuente: DGEyEL - SPTyEL, en base a EPH (INDEC).

Nota: Presencia femenina en cargos de jefatura calculada sobre el total de asalariados. Presencia femenina en cargos de dirección calculada sobre el total de ocupados.

Cuadro 15
Ocupados por extensión de la jornada total según sexo.
 Tercer trimestre de 2006 - Sin Beneficiarios PJJH

| Extensión de la jornada | Mujeres | Varones | Presencia Femenina |
|-------------------------|---------|---------|--------------------|
| A tiempo parcial | 46,4% | 18,3% | 63,8% |
| Jornada completa | 28,7% | 30,5% | 39,5% |
| Sobreocupados | 24,7% | 51,1% | 25,2% |
| Sin datos | 0,2% | 0,1% | 51,0% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 41,5% |

Fuente: DGEyEL - SPTyEL, en base a EPH (INDEC).

Cuadro 16
Ocupados sin cobertura de Seguridad Social

| | Mujeres | Varones | Total |
|---------------|---------|---------|-------|
| Registrado | 55,0% | 64,0% | 60,0% |
| No registrado | 45,0% | 36,0% | 40,0% |
| % columna | 100,0% | 100% | 100% |

Fuente: E/P en base EPH Tercer Trimestre 2006

Nota: dentro del cálculo de los registrados se consideraron también los que aportan por su cuenta.

Cuadro 17
Ocupados independientes sin capital

| Trabajador por cuenta propia | Con capital propio | Sin capital propio | Total |
|------------------------------|--------------------|--------------------|-------|
| % fila | 66,5% | 33,5% | 100% |

Fuente: E/P en base EPH Tercer Trimestre 2006

Nota: *no incluye no respuesta a la pregunta de posesión de capital. El 33,5% representa el 6,3% del total de ocupados.

Tasa de empleo

Cuadro 18
Tasa de desempleo abierto y porcentaje de activos desempleados desde
hace seis meses o más

| | Varón | Mujer | Total |
|--------------------------------|-------|-------|-------|
| TD | 8,7% | 12,6% | 10,2% |
| Brecha de la TD | -0,45 | | |
| TD más de 6 meses | 3,1% | 5,9% | 4,8% |
| Brecha de la TD más de 6 meses | -0,93 | | |

Fuente: E/P en base EPH Tercer Trimestre 2006

Nota 1: Brecha de género calculada como (1 - el cociente de la tasa femenina sobre la masculina)

Nota 2: desempleados desde hace más de 6 meses / PEA

Cuadro 19
Tasas de Desocupación y Subocupación según sexo y posición en el hogar
Población 15 a 65 años - Tercer trimestre 2006

| Grupos de Edad | Mujeres | | Varones | | Brechas | |
|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | Tasa de Desocup. | Tasa de Subocup. | Tasa de Desocup. | Tasa de Subocup. | Tasa de Desocup. | Tasa de Subocup. |
| jefe/a | 8,1% | 17,0% | 4,4% | 7,0% | -0,85 | -1,43 |
| cónyuge | 8,9% | 14,0% | 6,3% | 7,0% | -0,42 | -0,99 |
| hijo/a | 22,0% | 12,3% | 18,8% | 11,2% | -0,17 | -0,10 |
| otros | 16,4% | 17,9% | 12,5% | 8,5% | -0,32 | -1,09 |
| Total | 12,6% | 14,6% | 8,7% | 8,2% | -0,44 | -0,79 |

Fuente: DGEyEL - SPTyEL, en base a EPH (INDEC).

Nota: Brecha de género calculada como (1 - el cociente de la tasa femenina sobre la masculina)

Cuadro 20
Tasas de Desocupación y Subocupación según sexo y edad
 Población 15 a 65 años - Tercer trimestre 2006

| Grupos de Edad | Mujeres | | Varones | | Brechas | |
|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | Tasa de Desocup. | Tasa de Subocup. | Tasa de Desocup. | Tasa de Subocup. | Tasa de Desocup. | Tasa de Subocup. |
| hasta 24 | 30,1% | 14,2% | 21,3% | 10,4% | 1,41 | 1,36 |
| 25 a 34 | 11,2% | 13,6% | 6,8% | 6,8% | 1,65 | 1,99 |
| 35 a 49 | 7,6% | 15,2% | 4,0% | 7,4% | 1,92 | 2,06 |
| 50 a 59 | 6,5% | 15,4% | 6,7% | 9,2% | 0,98 | 1,68 |
| 60 y más | 6,7% | 15,3% | 6,7% | 8,4% | 1,01 | 1,82 |
| Total | 12,6% | 14,6% | 8,7% | 8,2% | 1,44 | 1,79 |

Fuente: DGEyEL - SPTyEL, en base a EPH (INDEC).

Nota : Brecha de género calculada como (1- el cociente de la tasa femenina sobre la masculina)

Cuadro 21
Tasas de Desocupación y Subocupación según sexo y nivel educativo
 Población 15 a 65 años - Tercer trimestre 2006

| Nivel educativo | Mujeres | | Varones | | Brechas | |
|--------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | Tasa de Desocup. | Tasa de Subocup. | Tasa de Desocup. | Tasa de Subocup. | Tasa de Desocup. | Tasa de Subocup. |
| Hasta primaria inc. | 11,6% | 24,4% | 7,6% | 14,6% | 1,52 | 1,67 |
| Prim.comp./sec.inc. | 15,0% | 21,5% | 10,4% | 9,6% | 1,44 | 2,24 |
| Sec.comp./Terc-Univ.inc. | 15,9% | 11,3% | 8,7% | 6,5% | 1,81 | 1,72 |
| Terc/Univ.comp. | 4,1% | 8,4% | 3,0% | 4,1% | 1,39 | 2,04 |
| Total | 12,6% | 14,6% | 8,7% | 8,2% | 1,44 | 1,79 |

Fuente: DGEyEL - SPTyEL, en base a EPH (INDEC).

Brechas de ingreso

Cuadro 22
Brecha salarial

| | Varones | Mujeres | Total |
|-----------------------|----------------|----------------|--------------|
| Ocupados | \$ 1.120,38 | \$ 789,49 | \$ 980,59 |
| Brecha e/ ocupados | | 29,5% | |
| Asalariados | \$ 1.117,56 | \$ 772,52 | \$ 963,23 |
| Brecha e/ asalariados | | 30,9% | |
| Salario mínimo | | \$800 | |

Fuente: E/P en base EPH Tercer Trimestre 2006

Nota: ingresos mensuales promedio comparando con el salario mínimo.

Cuadro 23
Remuneración por hora trabajada

| | Varones | Mujeres | Total |
|---------------------------------------|----------------|----------------|--------------|
| Ingreso por hora (promedio) trabajada | \$6,54 | \$6,70 | \$6,61 |
| Brecha | | -2,45% | |

Fuente: E/P en base EPH Tercer Trimestre 2006.

Cuadro 24
Cuadro XXIV: Diferencia Salarial entre el sector formal e informal

| | Formal | Informal | Total |
|----------------------------|---------------|-----------------|--------------|
| Ingreso por hora trabajada | \$8,34 | \$4,26 | \$6,84 |
| Brecha | | 48,9% | |

Fuente: E/P en base EPH Tercer Trimestre 2006

Cuadro 25
Diferencia Salarial por niveles educativos

| | Varones | Mujeres | Total | Brecha |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|--------|
| Sin Instrucción | \$ 3,6 | \$ 2,9 | \$ 3,2 | 20,0% |
| 1ria Incompleta | \$ 3,7 | \$ 3,9 | \$ 3,8 | -5,4% |
| 1ria Completa | \$ 4,6 | \$ 3,7 | \$ 4,3 | 18,7% |
| 2ria Incompleta | \$ 5,1 | \$ 4,2 | \$ 4,8 | 17,6% |
| 2ria Completa | \$ 6,3 | \$ 5,5 | \$ 6,1 | 12,1% |
| Superior Universitario Incompleta | \$ 7,5 | \$ 6,4 | \$ 7,0 | 14,4% |
| Superior Universitario Completa | \$ 13,3 | \$ 11,8 | \$ 12,4 | 11,3% |
| Total | \$ 6,5 | \$ 6,7 | \$ 6,6 | -2,4% |

Fuente: E/P en base EPH Tercer Trimestre 2006

Nota: las cifras se redondearon a un decimal.

Brecha calculada como $(1 - \text{el cociente entre la tasa femenina y la masculina}) \times 100$.

Cuadro 26
Brecha salarial de género en los puestos de jerarquía - Total y Sector privado
 Tercer trimestre de 2006 - Sin beneficiarios PJH

| | Total | | Sector privado | |
|------------|---------|---------|----------------|---------|
| | Mensual | Horaria | Mensual | Horaria |
| Directores | 0,23 | -0,19 | 0,25 | -0,18 |
| Jefes | 0,18 | 0,04 | 0,26 | 0,17 |

Fuente: DGEyEL - SSPTyEL, en base a EPH (INDEC)

Nota: brecha de género como $(1 - \text{el cociente entre el salario femenino sobre el masculino})$

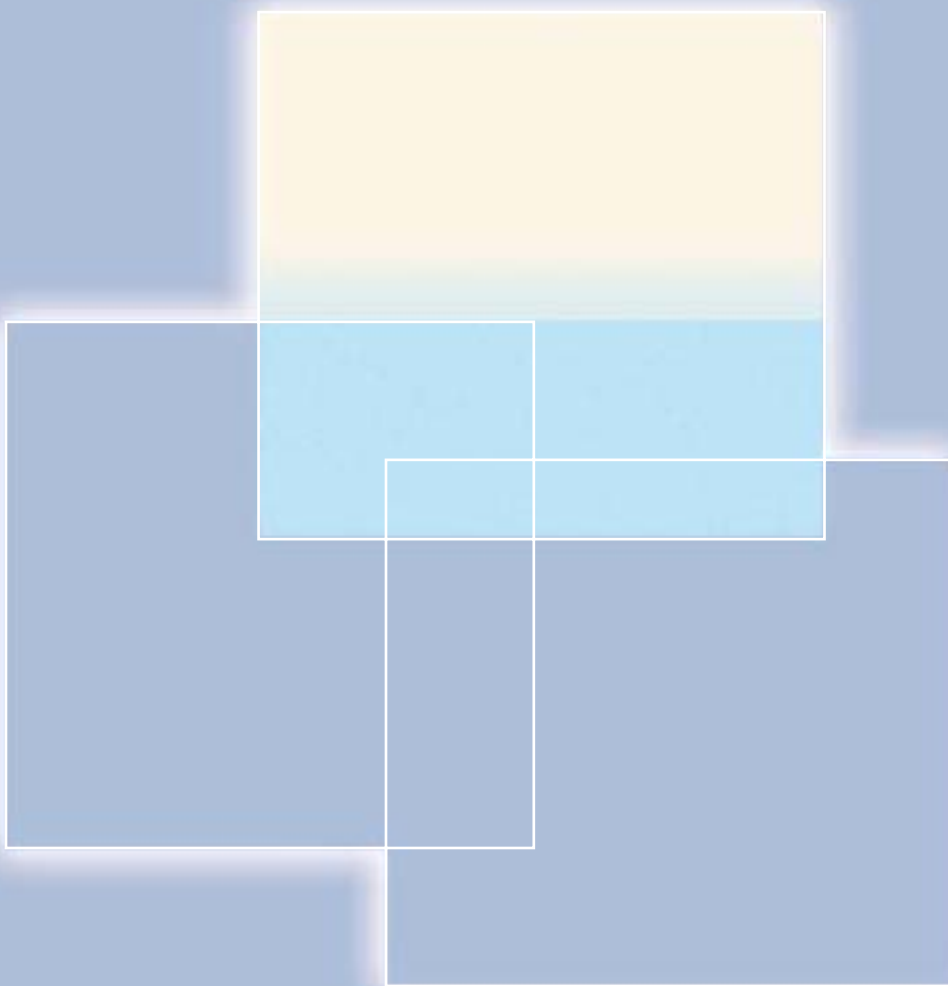
Cuadro 27
Brecha salarial de género según rama de ocupación
 Tercer trimestre de 2006 - Sin beneficiarios PJJHD

| Rama de actividad | Brecha salarial mensual | Brecha salarial horaria |
|---|-------------------------|-------------------------|
| Actividades primarias | 0,33 | 0,34 |
| Industria manufacturera | 0,38 | 0,26 |
| Construcción | -0,72 | -0,86 |
| Comercio | 0,37 | 0,15 |
| Hoteles y restaurantes | 0,25 | 0,13 |
| Transporte, almacenaje y comunicaciones | 0,14 | -0,18 |
| Servicios financieros, inmov., empresariales y alquileres | 0,16 | -0,03 |
| Administración pública y defensa | 0,02 | -0,32 |
| Enseñanza | 0,15 | 0,04 |
| Servicios sociales y de salud | 0,27 | 0,2 |
| Servicio doméstico | 0,29 | -0,01 |
| Otros servicios comunitarios, sociales y personales | 0,37 | 0,09 |
| Otras ramas | -0,36 | -0,47 |
| Total | 0,29 | -0,02 |

Fuente: DGEyEL - SPTyEL, en base a EPH (INDEC).

Nota: brecha de género como $(1 - \text{el cociente entre el salario femenino sobre el masculino})$

BRASIL



ESTUDIO NACIONAL

Marcia de Paula Leite
Silvana Maria de Souza

INTRODUCCIÓN

Este informe es tributario del Proyecto «Políticas de Empleo e Igualdad de Oportunidades de Género y Raza/Etnia en los países del MERCOSUR y Chile» y analiza el cuadro actual de estas dos dimensiones - políticas de empleo, trabajo e ingresos e igualdad de oportunidades de género y raza - y sus mutuas implicaciones en Brasil.

El trabajo desarrollado está dividido en dos partes: la primera describe principalmente el SPETR (Sistema Público de Empleo, Trabajo e Ingresos), destacando su arquitectura institucional particular en Brasil, así como las potencialidades y límites de esa configuración, especialmente en lo que toca a la igualdad de oportunidades de género y raza en el mercado de trabajo. La segunda analiza cómo fue considerada la cuestión de las desigualdades de género y raza en la planificación del Gobierno Federal en el período 2008-2011 y las acciones que se han propuesto con el fin de combatirlas, en especial las realizadas en los ámbitos de la SPM (Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres) y de la SEPPIR (Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial).

CRISIS Y MERCADO DE TRABAJO: LOS AÑOS 1990 Y EL SISTEMA PÚBLICO DE EMPLEO, TRABAJO E INGRESOS

En Brasil, la cuestión del empleo, en particular, y del mercado de trabajo, en general, ha sido objeto de innumerables trabajos. A partir de los años 1980 - y mas enfáticamente 1990 - el impacto de los procesos de globalización y de reestructuración productiva sobre el mundo del trabajo puso bajo perspectiva la productividad, la flexibilización y la tercerización, con profundas implicaciones sobre el empleo, calificación, calidad del trabajo y los vínculos laborales, así como las diversas formas de segregación y discriminación de la fuerza laboral.

Este cuadro, a su vez, acentuó la urgencia de la intervención estatal, en el sentido de corregir las insuficiencias y las debilidades del sistema público de empleo y, de esta manera, formular políticas de empleo, trabajo e ingresos, con el objeto de formar un sistema de formación profesional y seguridad social que conjugue asistencia, calificación, intermediación y reubicación en el mercado de trabajo.

En los años 1980 y 1990 se presentan las dificultades del estado brasileiro en generar un volumen de empleo capaz de absorber los contingentes de nuevos(as) trabajadores(as) que ingresan sistemáticamente al mercado de trabajo año tras año y, por otra parte, de soportar la expresiva ocurrencia de formas atípicas de empleo¹ diseminadas por la subcontratación e por el aumento de la informalidad. Además los datos sobre el mercado de trabajo traen a la luz las dificultades que se antepusieron para que el Estado pudiera enfrentar un persistente problema: el de las desigualdades «de acceso a la ciudadanía, de oportunidades de trabajo, de ingresos y de condiciones de vida en general para la mayor parte de la población» (Cacciamalli, 1999:209), desigualdades que en el género y la raza comparecen como «los elementos centrales en la estructura de oportunidades en el mercado de trabajo y en la recompensa social y simbólica que de éste se desprende» (Valenzuela, 1999:148).

Los años 1990 aumentarán «la heterogeneidad estructural del mercado de trabajo brasileiro» (Cacciamalli, 1999:209). Esta heterogeneidad que «es la marca distintiva del patrón de estructuración del mercado de trabajo en Brasil» (Cardoso Jr. et al, 2006:51) se hace más evidente e intensifica algunas de sus características en la década de 1990, entre las cuales cabría destacar:

1. *la composición sectorial de la ocupación*: una participación del sector terciario desde siempre muy grande en la composición de la fuerza de trabajo.

¹ Partiendo del concepto utilizado por Harvey (1993) de que el nuevo momento de la acumulación tendría como una de sus principales características la flexibilización, es importante recordar que ésta se expresa de varias maneras: flexibilización de las jornadas de trabajo; flexibilización en la posibilidad de las empresas para dimitir y admitir fuerza de trabajo; y, sobretodo, flexibilización de los vínculos de empleo, lo que ha llevado a un enorme crecimiento de las formas de empleo antes consideradas atípicas, como el trabajo independiente, el trabajo por tiempo determinado, el trabajo por tiempo parcial, el trabajo no reglamentado, el trabajo en cooperativa. Aunque no sean totalmente nuevas, estas formas de inserción ocupacional ha tenido importantes procesos de reconfiguración, adquiriendo nuevas características en el contexto de la globalización y de la reestructuración productiva, expresando la persistencia y el cambio de significado de formas de trabajo anteriormente existentes en un movimiento que termina por transfigurar el conjunto del mercado de trabajo.

2. *el grado de (in)formalidad de las relaciones de trabajo*: una difusión nada más que parcial de relaciones de trabajo moldeadas alrededor de la remuneración formal.
3. *el nivel de (des)empleo*: una no despreciable sub-ocupación de la fuerza de trabajo urbana, observada desde el punto de vista de un concepto de desempleo que incluye el desempleo abierto tradicional y el desempleo oculto por el trabajo precario y por el desaliento.
4. *la calidad de la ocupación*: una precariedad de las condiciones de trabajo mirada en términos de la duración de la jornada, volatilidad de las remuneraciones, ausencia o debilidad del ascenso profesional, así como del acceso a bienes y servicios sociales proporcionados por el Estado y por las empresas.
5. *el nivel de remuneración*: la mantención de las ganancias del trabajo a niveles siempre muy bajos en términos del poder de compra real.
6. *la estructura de ganancias*: una dispersión muy grande entre las ganancias del trabajo, especialmente entre los llamados sueldos base y aquellos formados por presión de la demanda por trabajo más calificado; dispersión presente, especialmente, en el interior del segmento estructurado del mercado de trabajo, compuesto tanto por empresas privadas de medio y grande porte como por el propio Estado.
7. *el grado de movilidad social de la fuerza de trabajo*: un patrón de movilidad intergeneracional altamente intenso, pero de corto alcance y concentrado en los extractos inferiores de la escala social.
8. *los varios tipos de segmentación y discriminación*: espacial (rural vs urbano); de género (hombre vs mujer); de raza (blanco vs no blanco); generacional (joven vs adulto y adulto mayor); de grados de escolaridad, etc.» (Cardoso et al, 2006:52-53).

Si la crisis, en un primer momento, expone la baja capacidad del Estado de responder adecuadamente a esta situación, en un segundo abre espacio para la consolidación del Sistema Público de Empleo, Trabajo e Ingresos y el enfrentamiento más abierto y evidente de las cuestiones relativas a la segmentación y a la discriminación, a través de la formulación de un conjunto de políticas públicas direccionadas al mercado de trabajo.

Los primeros pasos hacia la constitución de un Sistema Público de Empleo en Brasil «se dio en los años 1960 y 1970 con las políticas de protección al trabajador» (Cardoso et al, 2006:08). Como el desempleo no era suficientemente intenso, ya que todavía se vivía bajo la égida del milagro económico, las consideraciones respecto a este fenómeno no eran tan precisas. Éste, por el contrario, era concebido como «una imperfección decurrente del bajo nivel de desarrollo económico que marcaba el país». O sea, si el crecimiento económico pusiese el país en la senda del desarrollo, esa imperfección, automáticamente, sería corregida.

Los programas en evidencia en ese período se limitaban «(...) a la indemnización del trabajador exonerado o a la formación del patrimonio del FGTS (Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio), PIS (Programa de Integración Social) y PASEP (Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público)» (Cardoso et al, 2006:08).

Según estos autores, los programas existentes no podían ser considerados como creando «un sistema público de empleo, porque les faltaba actuar en cuanto a la reincorporación del trabajador al empleo» (Cardoso et al, 2006:08).

Solamente con la creación del SINE - Sistema Nacional de Empleo, en 1975 y del Seguro de Desempleo, en 1986, esta situación fue alterada, puesto que a la indemnización se suma la intermediación y la protección al trabajador desempleado. Sin embargo, el sistema no estaba totalmente consolidado, ya que faltaba un elemento clave – «una base de financiamiento estable y segura» (Cardoso et al, 2006:10).

Esta base se constituyó de manera más consistente y a la altura de los retos establecidos a partir de los años 1980, con la Constitución Federal de 1988 y la creación del FAT – Fondo de Amparo al Trabajador y del CODEFAT – Consejo Deliberativo del FAT, en 1990.

La Constitución Federal de 1988 en conjunto con la creación del FAT y del CODEFAT califican la propuesta de Cardoso Jr *et al*/de que solamente se puede hablar de un sistema público de empleo, trabajo e ingresos en Brasil, a partir de los años 90. Según Azeredo (1998), en cuyo trabajo los autores se basan, «la Constitución promulgada en Octubre de 1988 estableció las bases para la organización de un programa efectivo de amparo al trabajador desempleado. Más que eso, el programa de seguro-desempleo resultante y su forma de financiamiento, representaron el gran eje organizador de un conjunto de beneficios y servicios, relativos tanto a las llamadas políticas pasivas para el mercado de trabajo, como a la asistencia financiera al desempleado, las políticas activas², la calificación de la mano de obra y los programas de apoyo a pequeños y micro emprendimientos» (Ídem, 85)

Según Cardoso Jr *et al*, «la existencia de una fuente de financiamiento estable como el FAT permitió ampliar el objetivo de las políticas públicas de empleo, con el fin de que fueran más allá de la simple concesión de un beneficio monetario temporal contra el desempleo» (2006:13). O sea, el FAT proporcionó un volumen y un flujo estable de recursos, y permitió además que el sistema público de empleo diversificara sus propósitos.

Hasta entonces, las políticas existentes se encontraban desarticuladas y sujetas a las variaciones del ambiente político y económico, imponiendo serias limitaciones a su pleno desarrollo.

Al trazar la evolución del seguro de desempleo, Azeredo (1998), considera que la alteración más importante fue promovida por la Ley 8.352/91, es decir, «la creación de un seguro de desempleo especial», que entraría en «vigor temporalmente durante los seis primeros meses de 1992. Con ella, todo trabajador despedido entre 1º de enero y 30 de junio de ese año

² Según Azeredo e Ramos (1995), «las políticas pasivas tienen como objetivo apoyar financieramente al trabajador desempleado o reducir el exceso de oferta de trabajo. Sus instrumentos clásicos son: el seguro de desempleo y/o indemnización a los desempleados, adelanto de la jubilación, reducción de la jornada de trabajo, etc. Diferentemente, las políticas activas apuntan a ejercer un efecto positivo sobre la demanda de trabajo. Los instrumentos clásicos de ese tipo de política son: la creación de empleos públicos, la formación y reciclaje profesional, la intermediación de mano de obra, la subvención al empleo y, en general, las medidas que elevan la elasticidad empleo-producto» (Ídem:94-95).

quedó exento de comprobar los quince meses trabajados en los últimos 24 meses» (Ídem, 91), para acceder al programa.

Según Cardoso Jr *et al* (2006), esta ley amplía «los criterios de elegibilidad» en términos de tiempo y de público. En cuanto al requisito de tiempo, «bastaba contar con la libreta de trabajo firmada en los últimos seis meses», lo que permitió incorporar a «aquellos trabajadores sujetos a mayor inestabilidad en el vínculo laboral y con baja protección en el momento del desempleo» (Ídem, 13-14). En cuanto al público objetivo, la ley incorporó a los trabajadores hasta que hasta entonces se habían mantenido absolutamente al margen de acciones más concretas en términos de protección – «pescadores artesanales, empleadas domésticas, trabajadores independientes de condición análoga a la de un esclavo» (Ídem, *ibídem*).

El seguro de desempleo especial fue renovado cada seis meses hasta Junio de 1994. En ese mismo mes, fue promulgada la Ley 8.900/94, haciendo que a partir de entonces, este seguro se hiciera permanente. Esta Ley también contribuyó a que el objetivo del seguro de desempleo sufriera una relativa modificación. Es decir, «quedó establecido que el programa de seguro de desempleo tendría por finalidad: proporcionar asistencia financiera temporal al trabajador desempleado, en virtud del despido sin causa justa; ayudar a los trabajadores en la búsqueda de empleo promoviendo, para esto, acciones integradas de orientación, reubicación y calificación profesional» (Azeredo, 1998:95, cita de la autora).

La cita de la autora destaca el hecho de que el auxilio estaría disponible «para los trabajadores en general, independiente de su condición de asegurado o no en el programa. A partir de esto se empezaron a crear las condiciones para la ejecución de un amplio programa nacional de formación profesional, coordinado por el Ministerio de Trabajo». (Ídem, 95-96).

CALIFICACIÓN: UN PASO EN DIRECCIÓN A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES - LA ATENCIÓN PREFERENCIAL A «PERSONAS VULNERABLES ECONÓMICA Y SOCIALMENTE».

Si la asociación entre la nueva ley de seguro de desempleo y los recursos del FAT ampliaron la cobertura y el alcance del programa, propiciando la incorporación de nuevo público y la diversificación de su actuación, por otro lado, impulsó las acciones de calificación y recalificación del(de la) trabajador(a). En 1995, fue creado el Planfor - Plan Nacional de Educación Profesional. Según Azeredo (1998), el Planfor «fue incluido en el Plan Plurianual y posteriormente destacado como prioridad del gobierno federal en el documento *Brasil en Acción*³» (Ídem:191).

Según el documento del Planfor, el Ministerio de Trabajo «es llamado a asumir una nueva misión: pasa a coordinar, en su ámbito, las acciones gubernamentales que tienen como

³ Primera Gestión del Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).

objetivo aumentar la eficiencia y la equidad en el mercado de trabajo, mediante programas de fomento al trabajo y apoyo al trabajador» (MTE, 1997:11).

La meta del programa, en 1996, era calificar 5 millones de trabajadores - 7% de la PEA y en los años siguientes, respectivamente 1997 y 1998, 8 millones (11% de la PEA) y 11 millones (15% de la PEA). En 1999, la propuesta era alcanzar 20% de la PEA, o sea, 15 millones de trabajadores (Azeredo, 1998:192).

El Planfor establecía como beneficiarios a: «desempleados, trabajadores en el mercado formal e informal, micro y pequeños empresarios y productores del mercado urbano y rural, jóvenes en búsqueda de empleo, jóvenes en riesgo social, mujeres jefes de familia, personas con necesidades especiales – en resumen, toda y cualquier persona que necesite competencia para establecerse y trabajar» (MTE, 1997:06).

En otro documento del Planfor, «*o toda y cualquier persona*» significaba «personas vulnerables económica y socialmente, definiéndose su grado de vulnerabilidad en función de la combinación de atributos que pudiesen implicar desventaja o discriminación en el mercado de trabajo, o dificultar el acceso a otras formas alternativas de calificación o recalificación profesional» (MTE, 1998:07).

El Programa tenía como público preferencial a aquellos que estuviesen encuadrados en las siguientes situaciones: «trabajadores desocupados, principalmente beneficiarios del seguro de desempleo y candidatos al primer empleo, en actividades urbanas y rurales; trabajadores bajo riesgo de desocupación como consecuencia de la modernización tecnológica, privatización, redefiniciones de políticas económica y otras formas de reestructuración productiva, en actividades urbanas y rurales; pequeños y micro-productores urbanos y rurales, principalmente beneficiarios de alternativas de crédito financiadas por FAT – PROGER/PRO-NAF; trabajadores autónomos, integrantes de cooperativas, auto gestionados (del mercado formal e informal), especialmente aquellos afectados por factores de estacionalidad, que comprometen el flujo de trabajo e ingreso en sectores urbanos y rurales» (MTE, 1998:07). Los criterios de atención preferencial consideraban además los siguientes elementos: pobreza, escolaridad, sexo, raza/color, localización (periferias metropolitanas) y personas con necesidades especiales.

Considerando las dimensiones del SPETR, o mejor, el conjunto de las políticas pasivas y activas del mercado de trabajo, esta es la primera vez que aparece explícitamente la cuestión de la segmentación y de la discriminación. Aunque restringida a la calificación, la consideración de los segmentos de la población «más vulnerables económica y socialmente», fue un paso importante en el sentido de dar visibilidad a la cuestión y, a partir de ahí, formular acciones de intervención más efectivas.

La calificación amplió, por lo tanto, el campo de actuación del sistema público de empleo y al promover la articulación con otros tipos de políticas engendró una discusión más calificada en torno a las desigualdades de oportunidades en el mercado de trabajo. Sin embargo, el

plan tenía un problema de fondo, inherente a su concepción de formación profesional. Aunque los documentos subrayasen la concepción de formación como derecho de los ciudadanos y se refiriesen a la creación de un Sistema Nacional de Formación Profesional, al desvincular lo profesional de lo educacional, esos preceptos se vieron sucumbidos por una concepción «Formación Profesional» entendida como forma de adecuar el(la) trabajador(a) a las necesidades del mercado.

En 2003, el Planfor fue sustituido por el PNQ – Plan Nacional de Calificación, que promueve una mayor movilización en relación a la calificación profesional. Tal movilización está informada por la nueva perspectiva que la política de calificación asume en el Gobierno de Lula. En PPA 2004-2007, ésta fue vinculada al «modelo de desarrollo», lo que implicó la formulación de nuevas directrices, algunas de ellas, definidas a partir del balance crítico del Planfor.

No tratándose solamente de una alteración de denominación, el nuevo plan amplía conceptos y promueve un conjunto de cambios, con el objetivo de «contribuir a la integración y a la articulación de las demás políticas con las acciones de calificación social y profesional de Brasil y, en conjunto con otras políticas y acciones vinculadas al empleo, al trabajo, al ingreso y a la educación, promover gradualmente la universalización del derecho de los(las) trabajadores(as) a la calificación» (MTE,2003:26). Fue un supuesto de la iniciativa que «las acciones de intermediación de mano de obra y de calificación profesional potenciaran la función de inclusión social por el trabajo» (MTE, 2003:05).

Fueron verificadas las siguientes fragilidades del Planfor: «poca integración entre la política pública de calificación profesional y las demás políticas de trabajo e ingreso»; «desarticulación de estas con las políticas públicas de educación»; «fragilidad de las comisiones municipales y estaduais de empleo en cuanto a instancias de participación social»; «bajo grado de institucionalidad de la red nacional de calificación profesional»; «énfasis en cursos de corta duración»; «fragilidad en el sistema de planificación, monitoreo y evaluación». (MTE, 2003:19).

En función de ese diagnóstico, el PNQ discrimina cinco cambios principales en relación al Planfor – en las dimensiones política, conceptual, institucional, pedagógica y ética.

La dimensión política establece como meta la conducción de las políticas públicas hacia el «universal como derecho (...) priorizando aquellos con mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo» y por otra parte, llama la atención para el «pacto federativo», poniendo en pauta las asimetrías entre las esferas de gobierno, pues «en la punta, donde acontecen las cosas, llegan los más bajos recursos y aún más, marcados por la confluencia política y por el control político» (MTE, 2003:10).

La dimensión conceptual defiende la centralidad del trabajo y su mantención como categoría explicativa de la sociedad y la calificación como una «relación social» que es «fundamental que sea negociada entre trabajadores y empleadores» y que simultáneamente se configure como «política de trabajo, de ingresos y educacional» (MTE,2003:11). Además, enfatiza que

«las políticas públicas de calificación no se resumen a cursos, pero incluyen certificación y orientación, bien como estudios y investigaciones respecto a esos procesos» (Ídem, íbidem).

En esta dimensión, así como en la pedagógica, se percibe con más claridad la cuestión de la concepción de la que hablamos anteriormente. Siguiendo en una otra dirección, la formación profesional pasa a ser entendida como «calificación social y profesional» y, por esa razón, a contemplar la variable educacional. En realidad, el Planfor expone la cuestión y el PNQ busca llevarla a cabo, en la medida en que «adquiere mayor énfasis la integración de las políticas de calificación con las demás *Políticas Públicas de Trabajo, Empleo e Ingresos* y con aquellas en los ámbitos de la educación y desenvolvimiento de la integración de la calificación profesional con las Políticas Públicas de Educación tiene como propósito contraponerse a la separación entre educación básica (básica, media e de jóvenes e adultos) y formación profesional» (MTE,2003:25).

¿Por qué esa integración se volvió tan importante? Porque los profundos cambios resultantes del proceso de reestructuración productiva trajeron consigo una «revalorización de los contenidos propios de la educación general en desmedro del entrenamiento específico. En ese contexto, la discusión alrededor de la educación de la fuerza de trabajo gana nuevas dimensiones» (Azeredo, 1998:262).

Por otra parte, la integración entre la política de calificación y la política de desarrollo tuvo como objetivo «contribuir para una real superación de su condición de eminentemente compensatoria» (MTE,2003:25). Al relacionar calificación y desarrollo, la calificación no solamente aumenta su importancia en el conjunto de las acciones gubernamentales, pero, sobre todo, tornase un elemento estratégico.

La dimensión institucional pone en perspectiva tanto el rol de los actores que influyen en el campo de la calificación como la integración y la articulación de la política de calificación con las demás políticas públicas de empleo, trabajo e ingreso.

Al analizar las políticas activas de empleo, Azeredo afirma que «la vinculación del beneficio del seguro de desempleo a los servicios de intermediación atrae a los trabajadores a las agencias de empleo, mientras que los servicios conectados a la formación profesional mantienen las habilidades del trabajador o además de eso lo ayudan a adquirir nuevas habilidades, que le pueden ser útiles cuando el mercado lo demande» (1998:35).

Pese a lo virtuosa de esa vinculación, es importante resaltar la siguiente observación de la autora: «en la discusión en torno a la eficacia de la calificación, hay que reconocer que este tipo de política no tiene capacidad de elevar las oportunidades de empleo para la economía como un todo. En otros términos: los cupos ofrecidos son el resultado de un proceso que tiene lugar fuera del mercado de trabajo» (Azeredo, 1998:38).

En ese sentido, no se trata solamente de «establecer estrategias de corto, mediano y largo plazo, en función de la configuración del mercado de trabajo y de la PEA» sino «de contrapo-

nerse a la noción de calificación como algo estrictamente individual y derivado de las exigencias de los puestos de trabajo» identificándola «(...) como factor de inclusión social, de desarrollo económico, de generación de trabajo y de distribución de ingresos» (MTE, 2003:05 e 11). Esta es, por lo tanto, la respuesta del PNC para aquél problema de fondo, ya mencionado anteriormente, respecto a la concepción de formación profesional, sobre la cual se estructuraba el Planfor.

La dimensión pedagógica problematiza la carga horaria estableciendo un nuevo nivel en relación a este elemento. Mientras en el Planfor, la carga horaria media era de 60 horas, el PNQ instituye 200 horas.

Finalmente, la dimensión ética se vuelca sobre las «denuncias» de falta de probidad del Planfor, en lo que dice respeto a la distribución de los recursos y a la presentación de resultados, llamando la atención para la necesidad de transparencia en la gestión de los mismos y de un efectivo control social.

Los cambios propuestos por el PNC permiten vislumbrar una actuación en el sentido de confeccionar una política de calificación como acción permanente, cuyo objetivo es promover la inclusión social y contribuir efectivamente para la reducción de las desigualdades sociales por medio de la eliminación de los obstáculos (informados por el género, por la generación, por la raza/color, por la etnia, etc.) al acceso de los(as) trabajadores(as) a las oportunidades de empleo, trabajo e ingreso.

Es exactamente esto lo que los PPAs - Planos Plurianuales del Gobierno Federal, tras las elecciones de 2003, buscan lograr al transformar el enfrentamiento de las desigualdades sociales en una acción política de carácter continuo y ininterrumpido.

Pero, antes de analizarlos, conviene expresar en números el avance del PNC en relación a la «eliminación de esos obstáculos», especialmente, en lo que se refiere a la construcción «de la relación genero y raza en la política pública de calificación social y profesional».⁴

En lo que concierne a los Plantecs - Planes Territoriales de Calificación⁵, el Informe de Desempeño, publicado en 2005, analiza la ejecución de esa modalidad a partir de los indicadores – efectividad social, eficiencia y calidad pedagógica⁶.

⁴ Moraes, Eunice Lea de – «Relación genero y raza en la política pública de calificación social y profesional», Brasília, DF, MTE/SPPE/DEQ, 2005, página 9.

⁵ Los Plantecs (Planes Territoriales de Calificación) son una de las modalidades de ejecución del PNC (Plan Nacional de Calificación) y representan una innovación, en la medida que expresan la integración entre calificación y desarrollo del territorio. Es importante destacar que la política de calificación tanto en el Planfor, como en el PNC, solo podría ser realizada en ciudades con más de un millón de habitantes. Dado este criterio, muchas ciudades permanecían al margen de las políticas federales de calificación. El PNC, al contemplar disposiciones regionales y mesoregionales (como, por ejemplo, los consorcios intermunicipales) amplía su alcance, al tiempo, que adapta sus orientaciones y directrices a la realidad local.

⁶ Indicadores de evaluación de políticas públicas.

Efectividad Social – Cobertura por Grupo Vulnerable Especifico*
(nros.relativos)

| Grupo Vulnerável Especifico | Planfor 2002 | PNQ 2003 | 2004** |
|------------------------------------|-------------------------|---------------------|---------------|
| Mujeres | 139,3 | 131,6 | 139,3 |
| Negros, Pardos e Indígenas *** | 105,0 | 122,4 | 119,0 |
| Baja Escolaridad | 88,4 | 89,7 | 88,6 |
| Jóvenes | 165,7 | 185,0 | 210,0 |

* Porcentaje calculada en relación al cumplimiento de la meta (meta = 100%)

** Datos Parciales – 90% de Ejecución de los Plantecs (Planes Territoriales de Calificación).

*** Excluidos alumnos sin declaración

Fuente: MTE/SPPE/DEQ – Plan Nacional de Calificación, PNC/Plantecs 2003-2004 – Indicadores de Desempeño, Brasília, DF, 2005

La ejecución del PNC en 2003, aún siendo una experiencia-piloto, ultrapasó el Planfor en lo relacionado a la participación en el programa de los llamados grupos vulnerables específicos, excepto en el caso de las mujeres, que solamente en 2004 alcanzan el mismo nivel del Planfor⁷. Las participaciones más significativas fueron las de los negros, pardos e indígenas y la de los jóvenes.

Casi lo mismo se puede decir de la inserción de las personas que poseían «baja escolaridad». En 2003, el porcentaje fue relativamente más elevado que el del Planfor – 89,7% versus 88,4%, respectivamente, no obstante en 2004 no hubo una alteración que pueda ser considerada significativa.

Ya en lo que se refiere a la carga horaria media de los cursos, los datos muestran un significativo incremento del PNQ en relación al Planfor, cuya carga horaria media era de 60 horas. El PNC añade cerca de 140 horas, en la medida en que establece como parámetro 200 horas. Esto implicó un crecimiento de 333,3% en relación al Planfor y dejó en evidencia el concepto de que las iniciativas en calificación eran más «entrenamiento» que propiamente «cursos».

Calidad Pedagógica – Carga Horária Média

| Carga Horária Média | Planfor 2002 | PNQ 2003 | 2004 * |
|----------------------------|-------------------------|---------------------|---------------|
| | 62,4 | 110,97 | 193,35 |

* Datos Parciales – 90% de Ejecución de los Plantecs (Planes Territoriales de Calificación).

Fuente: MTE/SPPE/DEQ – Plan Nacional de Calificación, PNC/Plantecs 2003-2004 – Indicadores de Desempeño, Brasília, DF, 2005

⁷ Como el dato del año 2004 no se refiere a 100% de la ejecución, posiblemente, pueda haber sido ultrapasado el porcentual alcanzado por el Planfor. Racial, 2003).

Otro dado a considerarse es el costo por alumno. Aún que el crecimiento no haya sido tan significativo en canto al costo medio, hubo un relativo aumento del valor. En el Planfor, el costo alumno/hora era de R\$ 2,14. En 2004, la meta a ser alcanzada era de R\$ 2,57. En el cómputo general, el valor alcanzado en 2004 (R\$ 2,50) se aproximó de la meta aun cuando no cumpliéndola. Sin embargo, si comparamos con el valor del Planfor, hubo un crecimiento del orden de 116,82%.

Eficiencia – Costo Alumno/Hora

| Costo Alumno/Hora | Planfor 2002 | PNQ 2003 | 2004 * |
|--------------------------|-------------------------|---------------------|---------------|
| | 2,14 | 2,36 | 2,50 |

* Datos Parciales – 90% de Ejecución de los Plantecs (Planes Territoriales de Calificación).

Fuente: MTE/SPPE/DEQ – Plan Nacional de Calificación, PNC/Plantecs 2003-2004 – Indicadores de Desempeño, Brasília, DF, 2005

LOS PLANES PLURIANUALES DEL GOBIERNO FEDERAL - GESTIÓN LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA Y EL ENFRENTAMIENTO DE LAS DESIGUALDADES SOCIALES

A partir de la elección del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, el Gobierno Federal transforma la reducción de las desigualdades sociales y la inclusión social en estrategias de largo plazo. Ellas están insertadas en el primero «mega-objetivo» de la política de desarrollo a ser llevada a cabo en el periodo de 2004 a 2007, cuyos objetivos son: «promover el acceso universal, con calidad y equidad a la seguridad social; promover a reducción de las desigualdades de género y de raza» (PPA 2004-2007).

El compromiso asumido por el gobierno con la promoción de la igualdad de oportunidades sea en el mercado de trabajo, sea en las demás esferas de la vida social expresado en el PPA 2004-2007 sigue adelante en el PPA 2008-2011. Uno de sus principales objetivos es el compromiso con la «transversalización» de género y raza en el conjunto de las políticas elaboradas por el Gobierno Federal.

Según Abramo, «la inclusión del compromiso con la transversalidad de género y raza en las políticas públicas en el documento que es la base para la elaboración de la propuesta de presupuesto nacional puede ser considerada como un avance institucional importante e inédito». (2007:248).

Este tipo de compromiso permitió no solamente establecer nuevas directrices para las políticas del MTE – Ministerio del Trabajo y Empleo, pero, sobre todo, tornar las cuestiones de género y de raza una constante en el planeamiento del programa de gobierno.

Esa constante no se ha resumido a una orientación, es decir, en solamente vislumbrar tales cuestiones en el momento de formular o reformular alguna política pública. Ella ha evolucionado en el sentido de tornarse una dimensión de la planificación – de la formulación a la ejecución de toda y cualquiera política pública federal. Más precisamente, dejó de ser una política localizada en el tiempo y en el espacio, sujeta a los cambios de gobierno, y asumió el *status* de política de Estado.

Es en función de esa evolución, fruto de un reconocimiento, que se puede entender la creación de la SPM – *Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres* y de la SEPPIR – *Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial*.

Con la toma de mando del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, en 2003, Brasil se viene pautando por la idea «del Estado como conductor del desarrollo social y regional y como inductor del crecimiento económico» (PPA 2004-2007), en oposición a la noción de un Estado «mínimo», simple observador de la dinámica de ajuste del mercado de trabajo – flexible y desregulado.

Desde el primer mandato ha sido recurrente la afirmación de que «para implantar el proyecto de desarrollo (propuesto) es necesario que el Estado tenga un rol decisivo como conductor del desarrollo social y regional y como inductor del crecimiento económico, (...) haciendo de la justicia social, la nueva palanca del desarrollo» (Mensaje Presidencial, PPA 2004-2007).

Si como constata Valenzuela «la injusticia social tiene su máxima expresión en la desigualdad de la distribución de los recursos económicos (...) y la distribución de la riqueza varía según el género y raza (...) es, en el mercado de trabajo, que el sexo y el color de la piel marcan las oportunidades de los individuos, restringiendo las oportunidades de mujeres y negros» (1999:153).

Primera Gestión Luiz Inácio Lula da Silva - el PPA 2004-2007

El PPA (Plano Plurianual) 2004-2007 tiene como título «Brasil de Todos: Participación e Inclusión». El mensaje presidencial al Congreso afirma que el gobierno tiene como principal desafío histórico «eliminar el hambre y la miseria que avergüenzan a la Nación y alcanza millones de hermanas e hermanos». A causa de ese desafío, el PPA 2004-2007 tiene por objetivo «inaugurar la siguiente estrategia de largo plazo: inclusión social y desconcentración de ingresos con vigoroso crecimiento del producto y del empleo; crecimiento ambientalmente sustentable, reductor de las disparidades regionales, dinamizado por el mercado de consumo de masa, por inversiones y por elevación de la productividad; reducción de la vulnerabilidad externa por medio de la expansión de las actividades competitivas que viabilizan el crecimiento sustentado; y fortalecimiento de la ciudadanía y de la democracia».

Esa estrategia pone en pauta el aumento de la productividad resultante de los procesos de ajuste de la economía brasileira por el hecho de no existir una «transmisión» adecuada de

ese aumento a los rendimientos del trabajador, ya que «permaneció restricta a una pequeña porción de la fuerza de trabajo, en general, la que recibe «mayores sueldos». Según el documento, esto solo se revertirá, si hubiera «políticas de empleo, de inclusión social y de redistribución de ingresos» que «compensen las fallas en los mecanismos de transmisión» (PPA 2004-2007). Por eso, el comprometimiento del gobierno con las políticas sociales. Ellas están volcadas, principalmente, a la eliminación de tales fallas.

El PPA 2004-2007 entiende las políticas sociales y de empleo «como un factor de fortalecimiento de la dinámica de consumo popular, pero el modelo solo podrá adquirir impulso definitivo por medio del efecto del crecimiento sobre el mercado de trabajo. Es necesario que los sueldos suban de forma sistemática, lo que significa que la expansión de la demanda por mano-de-obra debe ser superior a la expansión de la oferta de trabajo».

La generación de empleo y ingresos constituye el segundo mega objetivo del Plan Pluri-anual, o sea, «alcanzar el equilibrio macroeconómico con la recuperación y sustentación del crecimiento y distribución de ingresos, generación de trabajo y empleo; ampliar las fuentes internas de financiamiento y democratizar el acceso al crédito para la inversión, la producción y el consumo; ampliar la oferta de puestos de trabajo, promover la formación profesional y regular el mercado de trabajo, con énfasis en la reducción de la informalidad» (PPA 2004-2007).

En la base de estas propuestas está la constatación de que «la pobreza, la desigualdad y el desempleo, asociados a las precarias condiciones de alimentación, salud, educación y vivienda, concurren a la marginalización de expresivos segmentos sociales que no tienen acceso a bienes esenciales y que se encuentran alejados del mundo del trabajo, del espacio público y de instituciones a ellos relacionados. Enfrentar este cuadro es el principal desafío del Estado brasileño. Tratase de ampliar la ciudadanía, quiere decir, de actuar de modo articulado e integrado, de forma a garantizar la universalización de los derechos sociales básicos y, simultáneamente atender a las demandas diferenciadas de los grupos socialmente más vulnerables de la población» (PPA 2004-2007).

El PPA fue concebido teniendo la «integración» entre las políticas sociales y económicas como principal apoyo del modelo de desarrollo. Esto significa que el combate a las desigualdades sociales es una tarea colectiva, de todos, y que el Estado es el principal combatiente. En lo toca a las desigualdades raciales, el documento apunta que es en el gobierno que se originan las políticas de erradicación. Ellas presuponen el «fortalecimiento de los espacios de diálogo y de las distintas asociaciones con la sociedad civil organizada» (PPA 2004-2007).

Cabe al Programa «Gestión de la Política de Promoción de Igualdad Racial» administrar la relación entre el gobierno y sus instancias y la sociedad civil organizada, en lo que dice relación con las políticas afirmativas. Esto incluye «campañas de concientización, concesión de becas para estudiantes negros y apoyo a las iniciativas de promoción de la igualdad racial» (PPA 2004-2007).

El proyecto del gobierno en relación a las desigualdades de género tiene como prioridad la «transversalización» de las cuestiones de género (juntamente con las de raza) en toda y cualquiera política formulada en el ámbito gubernamental, abarcando horizontal y verticalmente todas las instancias de poder de la administración federal. Constituye un ítem permanente y estable de la agenda nacional y un compromiso del Gobierno.

Las acciones gubernamentales están direccionadas a las situaciones de pobreza y violencia a las cuales las mujeres están expuestas y al acceso limitado o impedimento de acceso a la educación, al mundo del trabajo, a los servicios de salud y de habitación, al crédito, a la tierra, a la documentación y a la formación profesional. También está prevista la producción y la diseminación de estadísticas que subvencionen la planificación de las políticas que tienen la mujer como público prioritario.

Aunque las mujeres se encuentren todavía, en términos educacionales, en una situación mucho más favorable que los hombres, este atributo no les confiere igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo, en la medida que permanecen, contrariando todas las evidencias, las imágenes de género, los estereotipos «que desvalorizan a la mujer como trabajadora y siguen teniendo fuerte permanencia, pese a que los significativos cambios que han ocurrido en una serie de indicadores importantes del mercado de trabajo» y, de forma perniciosa, la noción de la mujer «como una fuerza de trabajo secundaria» (Abramo, 2007:02).

Según Abramo, «en el proceso de reproducción de las desigualdades de género en el mercado de trabajo inciden diversos factores. En primer lugar, aquellos de carácter estructural, vinculados a los determinantes más generales de un *orden* de género (que incluye no solo el trabajo como todas las otras dimensiones de la vida social) y de una división sexual del trabajo que, al mismo tiempo, en que confiere a las mujeres la función básica y primordial de cuidar el mundo privado y la esfera doméstica, atribuyen a esa esfera, un valor social inferior al del mundo 'público' desconociendo por completo su valor económico» (2007:02).

El programa federal «Igualdad de Género en las Relaciones de Trabajo» trata de subvertir este estado de cosas, pues «busca contribuir a la promoción de la equidad, con vistas a garantizar la inclusión, el acceso y la permanencia de las mujeres en el trabajo en puestos compatibles con sus habilidades profesionales, invirtiendo, especialmente, en el aumento de la escolaridad y en el perfeccionamiento de las capacidades técnicas y de gestión». (PPA 2004-2007).

Sin embargo, esto no se realizará de forma satisfactoria si son mantenidas intactas las estructuras que atribuyen a la mujer la responsabilidad exclusiva del cuidado de la familia y de los hijos. Para que eso sea alterado otros «servicios» y «equipamientos» deben de ser creados, con el fin de liberar la mujer y, por su vez, la mano de obra femenina de la doble jornada y de la sobrecarga de trabajo. Estos servicios y equipamientos externos al espacio domestico son las salas cuna, las lavanderías, los restaurantes. Se trata de llamar la atención para el rol desempeñado por los hombres en el ámbito familiar y doméstico, que nece-

sita ser cuestionado y redefinido, con el fin de responsabilizarlos, tanto como las mujeres, por el cuidado de la familia y de los hijos. Una responsabilidad que no compone la noción de «proveedor».

Esta última cuestión no está colocada en el PPA 2004-2007. Por otra parte, está contemplada la creación de servicios que visan a reducir los encargos decurrentes del trabajo doméstico sobre las mujeres. Para que eso se haga efectivo, el PPA sugiere acciones de apoyo, entre ellas, la ampliación del número de salas cuna, entendiendo que algunos tipos de servicios y equipamientos sociales «facilitan o incluso viabilizan el trabajo de los brasileños» (PPA 2004-2007). En resumen, se trata de minimizar los obstáculos a la inserción calificada de la mujer en el mercado de trabajo y que tiene su origen en el espacio doméstico.

Segunda Gestión Luiz Inácio Lula da Silva - el PPA 2008-2011

El PPA - Plan Plurianual 2008-2011 - «Desarrollo con Inclusión Social y Educación de Calidad» está estructurado alrededor de tres ejes: crecimiento económico, agenda social y educación de calidad.

El eje Agenda Social, además del Plan de Desarrollo de la Educación, da continuidad a las acciones volcadas a los segmentos de la población más vulnerables económica y socialmente enfatizando las «transferencias condicionadas de ingresos y acciones complementarias con vistas al fortalecimiento de la ciudadanía y de los derechos humanos, de la cultura y de la seguridad pública» (PPA 2008-2011).

De acuerdo al documento, el PPA anterior lanzó las bases de un proyecto de desarrollo sostenible y permitió inaugurar un «círculo virtuoso capaz de combinar crecimiento económico con reducción de las desigualdades sociales y respeto al medio ambiente» (PPA 2008-2011). El gobierno reafirma y reitera el compromiso asumido de «combatir, sin tregua, el prejuicio y la discriminación» (idem, ibídem).

El gobierno evalúa que la creación de la SPM y de la SEPPIR contribuyó a que el género y la raza se consolidaran como temas permanentes de reflexión y de acción en el ámbito de la gestión pública. Como el PPA anterior fortaleció la cooperación entre los entes federativos, cabe destacar, que estas cuestiones también pasaron a constar más sistemáticamente de las agendas estatales y municipales, influyendo positivamente en las políticas e iniciativas locales. Para el gobierno, «la inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas fue uno de los grandes avances en los últimos cuatro años, potenciada, en gran parte, por la implementación del Plan Nacional de Políticas para las Mujeres» (PPA 2008-2011).

El foco de la Agenda Social en relación con el género es el «enfrentamiento de la violencia contra las mujeres, con la implantación de políticas en áreas estructurantes, integradas por el Pacto Nacional por el Enfrentamiento de la Violencia contra las Mujeres» (PPA 2008-2011).

El PPA 2008-2011 posee 10 objetivos; entre ellos, los cuatro primeros dicen respeto a la inclusión social, generación de empleo, equidad, igualdad de género, raza y etnia y reducción de las desigualdades, a saber: «1) promover la inclusión social y la reducción de las desigualdades; 2) promover el crecimiento económico ambientalmente sustentable, con generación de empleos y distribución de ingresos; 3) propiciar acceso de la población brasilera a la educación y al conocimiento con equidad, calidad y valoración de la diversidad; 4) fortalecer la democracia, con igualdad de género, raza y etnia y la ciudadanía con transparencia, diálogo social y garantía de los derechos humanos».

El cumplimiento del objetivo 1 – *promover la inclusión social y la reducción de las desigualdades* se hará efectiva por medio de la «consolidación de acciones dirigidas a la conquista de derechos básicos de ciudadanía por la población más vulnerable y excluida socialmente», lo que significa «mantener bajos los indicadores de pobreza y de desigualdad por medio de mayores ingresos y del consumo de las familias más pobres» (PPA 2008-2011). El documento aclara que los programas y acciones de transferencia de ingresos *per se* no son suficientes para garantizar la realización de este objetivo. Ellos deben contemplar acciones complementarias de «educación, calificación profesional y de generación de trabajo e ingresos» (Ídem, *ibídem*).

En el campo de la generación de trabajo e ingresos, el documento resalta los programas de «inclusión productiva», que no están restringidos al MTE, estando también localizados en el MDS - Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, responsable por el Programa Bolsa Familia.

Son de responsabilidad del MTE, el PNMPPO – Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado y las iniciativas concernientes a la Economía Solidaria. El primero estimula a «micro-empresarios populares, formales e informales» lo que incluye concesión de créditos y asesoría técnica. El segundo actúa sobre «la formación y el fortalecimiento de empresarios que puedan gestionarse propiamente» (PPA 2008-2011).

La calificación social y profesional es el elemento común a los diversos programas y acciones. Se vio anteriormente, que la calificación inaugura el espacio de atención a los segmentos de la población vulnerables económica y socialmente. Tratase, según el PPA, de una medida de suma importancia. El programa de calificación del MTE contempla un plan diversificado y articulado de acciones. Además de la CSP (calificación social y profesional) que abarca formación inicial y continua, se integran, por una parte, acciones de certificación y orientación y, por otra, dado el cruce entre educación y trabajo, acciones de aumento de escolaridad.

Se mantienen los segmentos más vulnerables como prioridad del Programa, o sea, «mujeres jefes de familia, afro e indio-descendientes, desempleados de larga duración, personas portadoras de necesidades especiales, etc.» (PPA 2008-2011).

Otro dato que conviene resaltar es el compromiso con la agenda de la OIT cuanto a la promoción del *Trabajo Decente* - «trabajo productivo y adecuadamente remunerado, ejercido en

condiciones de libertad, equidad y seguridad, sin ninguna forma de discriminación y capaz de garantizar una vida digna a todas las personas que viven de su trabajo» (OIT, 2006).

La Agenda General de *Trabajo Decente* estructurase sobre cuatro apoyos: «creación de empleo de calidad para hombres y mujeres; extensión de protección social; promoción y fortalecimiento del diálogo social; respeto a los principios y derechos fundamentales del trabajo (libertad de asociación y de organización sindical y reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; eliminación de todas las formas de trabajo forzado u obligatorio; eliminación efectiva del trabajo infantil; eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, respectivamente, Convenciones 87 e 98, 29 e 105, 138 e 182, 100 e 111)» (OIT, 2006).

Los dos PPAs (2004-2007 e 2008-2011) concuerdan con la agenda nacional de Trabajo Decente, en la medida en que sus abordajes se aproximan. Desde el primer plan plurianual, el gobierno viene difundiendo y poniendo en práctica el compromiso con la superación de la pobreza, la reducción de las desigualdades sociales, la democracia, el desarrollo sustentable y el combate sin tregua al prejuicio y la discriminación. El *Trabajo Decente* es considerado «condición fundamental» para hacer efectivo compromiso e su promoción, «una prioridad política del gobierno brasileño» (OIT, 2006).

En 2003, el Presidente Luiz Inácio Lula da Silva y el Director-General de la OIT, Juan Somavia, firmaron un «Memorándum de Entendimiento» que preconizaba un «Programa Especial de Cooperación Técnica» entre el Gobierno brasileño y la OIT. Ese programa determinaba «cuatro áreas prioritarias de cooperación: a) generación de empleo, micro finanzas y capacitación de recursos humanos, con énfasis en la contratación de los jóvenes; b) viabilidad y ampliación del sistema de seguridad social; c) fortalecimiento del tripartidismo y del diálogo social; d) combate al trabajo infantil y a la explotación sexual de niños y adolescentes, al trabajo forzado y a la discriminación en el empleo y en la ocupación» (OIT, 2006).

El Ministerio del Trabajo y Empleo coordinó el Comité Ejecutivo que tuvo la responsabilidad de «formular proyectos en las áreas prioritarias de cooperación, bien como la tarea de movilizar los recursos técnicos y financieros necesarios a la implementación, al monitoreo y a la evaluación de esos proyectos» (OIT, 2006).

Considerando los compromisos esenciales firmados entre el Gobierno brasileño y la OIT, se puede decir que el SPETR constituye un espacio privilegiado para la implementación de las cuatro áreas prioritarias, cuya determinación observó los mega-objetivos del PPA 2004-2007, así bien como los programas y acciones que le siguieron.

Por eso, es posible entender la conciliación entre los planes plurianuales del Gobierno Luiz Inácio Lula da Silva (y los compromisos que asumen) y las orientaciones y expectativas de la Agenda de Promoción de *Trabajo Decente* de la OIT. Esto significa no solo un esfuerzo concentrado en el sentido de hacer valer tales orientaciones y expectativas como dar efectividad al cumplimiento de las Convenciones rectificadas por Brasil. Entre las consideradas

fundamentales por la OIT - Convenciones 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 e 182, solamente la de nº 87 – libertad sindical y protección del derecho de sindicalización - no fue rectificadas por el país. Se observa que el país tampoco ratificó la convención de nº 156 (Junio de 1981) que aunque no sea clasificada como «fundamental» (por la propia OIT) tiene profundas implicaciones para la igualdad de género, en la medida que problematiza la repartición de las responsabilidades familiares entre hombres y mujeres.

Conforme explicita Guérin, «las obligaciones familiares fueron consideradas durante mucho tiempo – y aún lo son en muchos países – una responsabilidad exclusivamente familiar y, de hecho, exclusivamente femenina. Es en nombre de esa responsabilidad, erigida como un verdadero deber, que la libertad individual de las mujeres fue sacrificada – y continua a serlo – en nombre de la eficiencia colectiva, siendo su contribución considerada prioritaria en relación a toda perspectiva de proyecto personal. Pese a ciertos avances notables en ese dominio y cualesquier que sean los modelos sociales, las mujeres aún asumen casi la totalidad de las responsabilidades por las personas dependientes, aún cuando el Estado cubra una parte de esas necesidades». (2005:21)

Aunque el PPA 2008-2011 celebre las conquistas advenidas del PPA anterior, de continuidad y amplíe programas y acciones, él nos recuerda que los desafíos aún son muchos y que el actual periodo de gobierno no debe perder de vista «la continuidad del modelo que conyuga crecimiento económico con inclusión social y reducción de las desigualdades pasa por la consolidación y articulación de las políticas sociales, que deberán actuar de forma cada vez más integrada, promoviendo, en conjunto con el crecimiento económico, la generación de empleos y la mejora de las condiciones de vida de la población, especialmente, las más vulnerables, en lo que se refiere a las cuestiones de educación, salud, trabajo, ingresos, alimentación y nutrición, habitación, cultura, respeto a la diversidad, entre otras» (PPA 2008-2011).

Articulación e integración son dos variables consideradas fundamentales para el éxito de las políticas propuestas por el gobierno. Esto no significa solamente establecer un diálogo entre los programas y acciones de cada uno de los Ministerios, pero garantizar que los recursos públicos sean aplicados de forma eficaz y eficiente. Es imprescindible que no haya superposición de programas y acciones, y tampoco exclusividad. Se trata de priorizar los segmentos más vulnerables económica y socialmente, de evidenciar que la vulnerabilidad es multidimensional y actuar de forma adecuada sobre esa característica, sin, aún así, abrir mano de las áreas de actuación específicas de cada Ministerio.

En ese sentido, los objetivos del PPA 2008-2011 se afectan mutuamente y se entrelazan. Si el primero promueve la inclusión social y reduce las desigualdades por medio del aumento del ingreso y del consumo de las familias pobres, el segundo fomenta el crecimiento económico ambientalmente sustentable, con generación de empleos y distribución de ingresos enfrentando «los principales problemas relativos al trabajo y al ingreso medio del trabajador – desempleo; gran incidencia de ocupaciones no-asalariadas y de remuneración irregular; ocupaciones precarias; bajo nivel medio de remuneración; alta desigualdad en la distribu-

ción de las ganancias tanto entre capital y trabajo, como en el interior de la clase trabajadora» (PPA 2008-2001).

Aquí se vuelve importante rememorar la primera parte de este trabajo, cuando son mencionadas las características del mercado de trabajo brasileiro. Esa cuestión está explícitamente indicada en el PPA 2008-2011. Si las políticas volcadas al mercado de trabajo no estuvieren vinculadas al crecimiento económico, no sería posible aspirar a formas de intervención realmente eficaces y eficientes en el sentido de corregir y/o minimizar sus debilidades e insuficiencias o aún más constituir un sistema público de empleo, trabajo e ingreso capaz de propiciar el acceso de la población brasileira, especialmente, de los segmentos más vulnerables social y económicamente, al «trabajo decente» que, de acuerdo a la definición arriba, abarca todas las condiciones necesarias a una vida digna.

El tercer objetivo del PPA 2008-2011 propicia el acceso de la población brasileira a la educación y al conocimiento con equidad, calidad y valoración de la diversidad. Entendiendo la educación como un sistema «interconectado», el PPA 2008-2001 propone una estrategia que abarca «todos los niveles y modalidades de la educación pública» – desde la educación infantil hasta la enseñanza técnico-profesional pasando, incluso, por la enseñanza superior. Destaca la «mirada» sobre las «desigualdades educacionales» y pone como «imprescindible» determinar cuáles segmentos de la población están más expuestos a la desigualdad educacional, o sea, «en desventaja cuanto al acceso a la educación de calidad». (PPA 2008-2011).

El cuarto objetivo fortalece la democracia (con igualdad de género, raza y etnia), y la ciudadanía (con transparencia, diálogo social y garantía de los derechos humanos). Aquí también está en evidencia la cuestión de las desigualdades sociales. Para el Gobierno, tales desigualdades (cualesquier que sean ellas) «dificultan la construcción de un entorno efectivamente democrático, permeado por relaciones basadas en la equidad, sin prejuicios de género, raza y etnia, con oportunidades iguales para todos en los varios aspectos de la vida social» (PPA 2008-2011).

En lo que concierne a la ciudadanía, se trata de caminar en dirección a su plena realización. Esto significa propiciar las condiciones necesarias para que los miembros de este país puedan concretar la definición básica de ciudadano – «individuos en el gozo de los derechos civiles y políticos de un Estado o en el desempeño de sus deberes para con él». Para que esto se vuelva una realidad, el PPA 2008-2001 direcciona la actuación del Estado en el perfeccionamiento de las instituciones públicas y el fortalecimiento del diálogo con la sociedad, de forma a ampliar el acceso a la ciudadanía de grupos más vulnerables de la población, en especial aquellos que son víctimas de prejuicios y atropellos a sus derechos ciudadanos.

Para el Gobierno solamente será posible «consolidar, de hecho, la democracia en Brasil» cuando haya «la reducción de las discriminaciones basadas en el sexo, y en la raza/color y la garantía del respeto a la diversidad y a los derechos de todos los grupos sociales» (PPA 2008-2001).

El Gobierno Federal identifica que en relación a las desigualdades de género mucho se ha avanzado en el sentido de reducir las. Sin embargo, aún persiste «la jerarquización de sexo», lo que determina a las mujeres «espacios menos valorados» (PPA 2008-2011). La orientación del PPA se aproxima en ese sentido de la análisis de Baudelot (2003) en «Las nuevas fronteras de la desigualdad: hombres y mujeres en el mercado de trabajo».

Aunque que ese análisis exprese una posición a partir de la realidad europea, resalta de él la necesidad de tratar los avances en relación a las desigualdades de género con «cuidado» y «reticencia». Pese a los «avances en el sentido de reducir las desigualdades de género» (como apunta el PPA 2008-2011) «aún son mantenidas la jerarquía entre los sexos y las representaciones tradicionales que definen sus vocaciones respectivas» (Baudelot, 2003:316).

Esa constatación incómoda también está presente en el documento público, al considerar la sobrevivencia de la jerarquización de las diferencias entre los sexos como principal fuente de alimentación de las desigualdades de género. Es en función de eso, que el PPA incorpora «la perspectiva de género en las políticas públicas» y destaca la importancia del «Plan Nacional de Políticas para las Mujeres», formulado en el ámbito de la SPM – Secretaria Especial de Política para las Mujeres.

El plan, según el documento, contabilizaba, en el segundo semestre de 2007, «269 términos de compromiso, firmados por gobiernos estatales y municipales con la implantación de las acciones previstas en sus cinco ejes: educación inclusiva y no sexista; autonomía e igualdad en el mundo del trabajo y ciudadanía, salud de las mujeres; derechos sexuales y reproductivos; y enfrentamiento de la violencia contra la mujer» (PPA 2008-2011).

En lo referente a la educación, por ejemplo, el PPA reconoce que «las ventajas observadas en términos educacionales no se reflejan en el mercado de trabajo - las mujeres siguen participando menos del mercado de trabajo y las diferencias salariales permanecen significativas» (PPA 2008-2011).

El Programa «Pro-Equidad de Género» implementado por la SPM – Secretaria Especial de Políticas para las Mujeres, está volcado precisamente a la corrección de estas distorsiones. A las empresas que adoptan el programa e implementan sus directrices les es conferido un distintivo. La primera edición del Programa (2005-2006) enfocada exclusivamente en las empresas públicas lo confirió a 11 de ellas, entre 16 participantes. La segunda edición (2006-2007) pasó a incorporar también empresas privadas.

En 2006 fueron editadas las leyes 11.324 e 11.340 (Ley Maria da Penha). La primera está volcada a los trabajadores y a las trabajadoras domésticas y permite deducción en el Impuesto a la Renta de la contribución hecha a la Seguridad Social. Esta ley estimula la «formalización» del trabajo doméstico, sector constituido mayoritariamente por mujeres. Ella también incide sobre cuestiones como alimentación, vivienda y gastos con higiene, en la medida que prohíbe descuento o cobranza a los (las) trabajadores(as) domésticos(as).

La Ley Maria da Penha reprime de forma vehemente la violencia doméstica y familiar contra la mujer y determina «la creación de juzgados específicos» para tratar de esta cuestión.

El PPA considera que al igual que las de género, las desigualdades de raza están presentes en todas las esferas de la vida social e implican, en verdad, un mayor grado de restricción de ciudadanía que de la de género/sexo. Los negros presentan indicadores peores tanto en términos de educación como de trabajo.

La desigualdad entre blancos y negros, en términos educacionales, es extremadamente significativa, principalmente, en relación a tasas de analfabetismo, «dos veces mayor que la verificada para la población blanca» (PPA 2008-2011). Dada la expresividad de esa cuestión, el Gobierno Federal prioriza «la inclusión de la población negra en el sistema educacional» (Ídem, ibídem).

En el Ministerio de la Educación se destacan los programas «Educación para la Diversidad y la Ciudadanía» – que visa intervenir en el conjunto de las desigualdades basadas en los atributos personales, geográficos y de ingreso y el «PROUNI» – que posibilita el acceso a la educación superior por medio de la concesión de becas de estudios (parciales e integrales) en instituciones privadas de enseñanza. Aunque el PROUNI está dirigido a todo y cualquier estudiante pobre, no restringiéndose a la dimensión étnico-racial, ello establece la «reserva de cupos para negros e indígenas en la proporción de su presencia en las Unidades de la Federación» (PPA 2008-2011).

El mercado de trabajo es el espacio en que las desigualdades étnico-raciales tanto como las de género se expresan más fuertemente. Según el PPA (2008-2011) es el lugar donde la magnitud de las desigualdades entre negros y blancos queda más evidente.

La Introducción del estudio sobre «El negro en el mercado de trabajo» organizado fue introducido de la siguiente manera, en 2004, por el MTE – Ministerio del Trabajo y Empleo y el MinC – Ministerio de la Cultura: «la inserción de la población negra en el mercado de trabajo en Brasil está marcada por la vulnerabilidad que resulta de la desigualdad racial. Esta trabaja más y gana menos que la población blanca, ocupa puestos de trabajo más precarios y está más expuesta al desempleo» (Araújo, 2004:14).

La situación de las mujeres negras es la más constrictiva, pues, si un «trabajador negro recibe, en promedio, el 53,3% del sueldo de un trabajador blanco», esa brecha es mucho más grande en relación a las mujeres negras. Ellas reciben «en promedio, un 32% de la renta media de un hombre blanco» (Araújo, 2004:14).

Las acciones gubernamentales de combate a la discriminación étnico-racial están lideradas por la «criminalización del racismo», «por la prohibición de la discriminación en el tra-

⁸ Acción Afirmativa o "Acción Positiva incluye un comportamiento activo del Estado en contraposición a la actitud negativa, pasiva y limitada a la simple intención de no discriminar". (SEPPIR - Política Nacional de Promoción de la Igualdad Racial, 2003).

bajo, en la educación, en la libertad de creencia, en el ejercicio de los derechos culturales o de cualquier otro derecho o garantía fundamental» y por la «acción afirmativa»⁸. Esta última llama la atención por la «responsabilidad del Estado en esforzarse en la creación de condiciones que permitan a todos beneficiarse de la igualdad de oportunidades, eliminando cualquier fuente de discriminación directa e indirecta» (SEPPIR – Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial - Política Nacional de Promoción de la Igualdad Racial, 2003).

Aunque no esté explicitado en los documentos públicos, se considera que la acción gubernamental al asumir ese compromiso y direccionar políticas viene contribuyendo para erigir un «nuevo imaginario» en que la diversidad venga a sobreponerse a la jerarquía de las diferencias, que alimenta toda y cualquier desigualdad. Esto no significa, sin embargo, que el desafío haya concluido. Como afirma Baudelot, «no hay avance que no sea, de un modo o de otro, contrariado por la instauración de nuevas diferencias o neutralizado por la mantención de desigualdades heredadas del antiguo orden» (2003:316).

La SEPPIR y la SPM: el reconocimiento de las desigualdades de género y raza como problemas específicos y como trabas a la consolidación de la democracia

Las Secretarías Especiales están conectadas directamente a la Presidencia de la República. Este es el caso de la SEPPIR – Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial y de la SPM – la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres. Sus dirigentes poseen estatus de ministro, aunque sus organismos no constituyan propiamente ministerios.

Creadas al inicio del Gobierno Luiz Inácio Lula da Silva, respectivamente, el 1 de Enero y el 21 de marzo de 2003, las secretarías especiales son una respuesta a las reivindicaciones de los movimientos sociales que tienen la defensa de las mujeres y la igualdad racial como su principal bandera de lucha.

En realidad, es más que eso. En la medida que se crea, a partir del gobierno federal, una institucionalidad volcada al combate a las desigualdades de género y de raza, esto transforma la «bandera de lucha» de los movimientos sociales en una cruzada nacional.

Para SEPPIR, «la palabra desafío, aunque no traduzca fielmente la osadía y el carácter desbravador de la iniciativa, es la que más se aproxima del intento asumido por el Gobierno Federal al crear la Secretaria» (PNPIR - Política Nacional de Promoción de la Igualdad Racial, 2003).

Para SPM, «la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres inauguró un nuevo momento en la historia de Brasil en lo que se refiere a la formulación, coordinación y articulación de políticas que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres» (PNPM – Plan Nacional de Políticas para las Mujeres, 2005).

La SEPPIR - Secretaria Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial

La SEPPIR tiene como finalidad «coordinar políticas en el campo de la protección a los derechos de individuos y grupos raciales y étnicos afectados por discriminación - negros, indígenas, gitanos, árabes, palestinos, judíos y otros, bien como por las diversas formas de intolerancia» (SEPPIR, Informativo Igualdad Racial, Junio de 2006).

La Secretaría posee seis programas principales, con una media de cinco acciones cada uno. Son ellos: 1) Implementación de un modelo de gestión de la política de promoción de la igualdad racial; 2) Apoyo a las comunidades remanentes de quilombos; 3) Acciones Afirmativas; 4) Desarrollo e Inclusión Social; 5) Relaciones Internacionales; 6) Producción del Conocimiento.

Entre las acciones constantes de cada uno de los programas, destacamos:

- Capacitación de gestores, servidores y demás actores sociales;
- Apoyo socio-cultural a niños y adolescentes quilombolas;
- Apoyo a los proyectos de salud de la población negra;
- Valorización de la cultura negra en sus diversas manifestaciones ;
- Introducción en el currículo escolar del programa «Historia y Cultura de África y de los Afro-decendientes».

SEPPIR - Projetos, Programas y Políticas

| Proyectos, Programas y Políticas | Contenido | Implantación e Ediciones |
|--|---|--|
| Proyectos | | |
| <i>El color de la cultura (en conjunto con Petrobrás, Cidan – Centro Bras. de Identidad y Documentación del Artista Negro, TV Globo, Fundación Roberto Marinho – Canal Futura)</i> | Lanzado en agosto de 2004, promueve la Valorización del patrimonio cultural afro-brasileño y constituye una herramienta para la implementación de la Ley Federal 10.639/03 – enseñanza de Historia y Cultura de África y de los Afro-Descendientes en la malla curricular de la enseñanza básica y media en escuelas públicas y privadas. | Producción de Material, Capacitación de los Profesionales y Disponibilidad de kits – a partir del año lectivo de 2006. |
| <i>Quilomboaxé</i> | Encuentro Artístico y Cultural en las Comunidades Quilombolas | 2005/2006 |
| <i>Día Nacional del Samba (en conjunto con el Centro Cultural Cartola)</i> | Valorización del Patrimonio Cultural - Investigación Histórica (La historia de la samba – de sus orígenes hasta hoy) y Promoción de Festivales | 2005/2006 |
| Programas | | |
| <i>GRPE – GGénero, Raza, Pobreza y Empleo (en conjunto con la OIT)</i> | Programa de Fortalecimiento Institucional volcado a la inserción de las dimensiones de género y raza en las políticas públicas de combate a la pobreza y de generación de empleo. Líneas de acción: a) sensibilización, capacitación y formación de gestores públicos y otros actores sociales; b) desarrollo de actividades de asistencia técnica; fortalecimiento de los espacios de diálogo y concertación social alrededor de la temática de género y de raza | Desde 2004 |
| <i>Salud de la Población Negra(en conjunto con el Ministerio de Salud)</i> | Mejora del acceso a las informaciones sobre la salud de la población negra; capacitación de los profesionales de salud para garantizar el atendimento con equidad; adecuación del servicio de salud a públicos específicos, como el dirigido a la población quilombola | Desde 2004 |
| Políticas | | |
| <i>Política Nacional de Promoción de la Igualdad Racial</i> | Integrado a los programas y proyectos desarrollados por el gobierno federal, para concretar la Política Nacional de Promoción de la Igualdad Racial, se concibe el Plan Nacional de Promoción de la Igualdad Racial (Planapir) como una línea que estimule el desarrollo sustentable con equidad social, solo posible de ser realizado se son superadas las desigualdades de raza y género. | Instituido por el Decreto Ley 4.886 de 20 de noviembre de 2003 |

Fuente: SEPPIR – Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial – Programas, Políticas y Acciones, 2007 – disponible en www.brasil.gov.br/estrutura_presidencia/seppir.

La Política Nacional de Promoción de la Igualdad Racial – PNPIR

La Política Nacional de Promoción de la Igualdad Racial figura como una de las más importantes formulaciones de la SEPPIR ya que tiene por objetivo orientar el conjunto de las acciones del Gobierno Federal en relación a las desigualdades raciales. Según esa política, la SEPPIR tiene como misión:

- Acompañar y coordinar políticas de promoción de la igualdad racial en diferentes ministerios y órganos del gobierno brasileño;
- Articular, promover y acompañar la ejecución de diversos programas de cooperación con órganos públicos y privados, nacionales e internacionales;
- Monitorear y promover el cumplimiento de acuerdos y convenciones internacionales, firmados por Brasil, con respecto a la promoción de la igualdad racial y al combate del racismo (PNPIR, 2003).

La Política fue construida a partir de los siguientes instrumentos: la Convención Internacional sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación; el Programa Federal «Brasil sin Racismo»; y el Plan de Acción de Durban. Su objetivo central consiste «en reducir las desigualdades raciales en Brasil, *con énfasis en la población negra*» (PNPIR, 2003).

La cuestión racial es considerada «un desafío al ideal democrático» y «una traba para la consolidación de la democracia y del desarrollo económico del país» (PNPIR, 2003). Para que esa política sea viable se propone que todos los actores comprometidos con la justicia social en Brasil no midan esfuerzos en el sentido de erradicar toda y cualquier forma de discriminación. (PNPIR, 2003).

En ese sentido, las siguientes acciones fueron propuestas:

- a. *Defensa de Derechos* – consignar, legitimar y cumplir las disposiciones anti-discriminatorias prescritas por la Constitución Federal de 1988. Esto significa afirmar el carácter pluri-étnico de la sociedad brasileña, garantizar tierras para los quilombolas y criminalizar el racismo;
- b. *Acción Afirmativa* – no es suficiente que el Estado no discrimine. También debe «criar condiciones que permitan que todos se beneficien de la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier fuente de discriminación directa o indirecta»;
- c. *Articulación temática entre raza y género* – se entiende que «aspectos de la violación de los derechos humanos combinan raza y género, afectando directamente a las mujeres negras y delimitando un escenario de desagregación social y de reducción de la calidad de vida» (PNPIR, 2003).

Tres principios básicos deberán regir la ejecución de esas acciones: «*transversalidad* – el combate a las desigualdades raciales y la promoción de la igualdad de oportunidades de raza pasan a constar como premisas, como presunciones de toda y cualquier política del gobierno; *descentralización* – establecer una gestión que disemine y comprometa las de-

más entidades federales con la inserción de las temáticas de género y de raza en las políticas públicas locales; *gestión democrática* – establecimiento de canales de diálogo, colaboración, armonización de las acciones y apoyo de la sociedad civil» (PNPIR, 2003).

Resumiendo, la Política Nacional de Promoción de la Igualdad Racial tiene la siguiente estructuración:

| Objetivos Generales | Objetivos Específicos | Principios Guía |
|--|---|--|
| Acompañar y coordinar políticas de distintos ministerios y otros órganos del gobierno brasileiro para la promoción de la igualdad racial | Defensa de Derechos - consignar, legitimar y hacer cumplir las cláusulas anti-discriminatorias de la Constitución Federal de 1988 | Transversalidad – el combate a las desigualdades raciales y la promoción de la igualdad de oportunidades de raza pasan a constar como premisas, como presunciones de toda y cualquier política del gobierno |
| Articular, promover y acompañar la ejecución de diversos programas de cooperación con órganos públicos y privados, nacionales e internacionales | Acción Afirmativa - crear condiciones que permitan a que todos se beneficien de la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier fuente de discriminación directa o indirecta | Descentralización – establecer una gestión que disemine y comprometa los demás entidades federales con la inserción de las temáticas de género y de raza en las políticas públicas locales |
| Monitorear y promover el cumplimiento de acuerdos y convenciones internacionales, firmados por Brasil, relacionados a la promoción de la igualdad racial y al combate al racismo | Articulación temática entre raza e género aspectos de la violación de los derechos humanos combinan raza y género | Gestión democrática – establecimiento de canales de diálogo, colaboración, armonización de las acciones y apoyo de la sociedad civil. |

Fuente: SEPPIR – Secretaria Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial, PNPIR - Política Nacional de Promoción de la Igualdad Racial, 2003 – disponible en: www.brasil.gov.br/estrutura_presidencia/seppir.

Dada la articulación de este trabajo entre políticas de empleo e igualdad de oportunidades de género y raza, vale preguntar ¿en qué medida las políticas de la SEPPIR influyen las políticas de trabajo, empleo e ingresos?

En primer lugar, es importante destacar que cualquier disposición anti-discriminatoria sea cual sea su fundamento puede influenciar en la dinámica del mercado de trabajo, especialmente si estuviera inserta en una política de gobierno, como es el caso de la PNPIR – Política Nacional de Promoción de la Igualdad Racial. Entre los posibles objetivos de la política de promover esa influencia merecen destaque: la *defensa de derechos*, la *acción afirmativa* y la *transversalidad*.

En el caso de la *defensa de derechos* se trata de hacer cumplir los preceptos anti-discriminatorios de la Constitución Federal de 1988, que «criminalizó» el racismo, de modo de evitar la «discriminación en el trabajo, en la educación, en la libertad de creencia, en el ejercicio de los derechos culturales o de cualquier otro derecho o garantía fundamental» (PNPIR, 2003, subrayados nuestros).

La acción afirmativa es el instrumento privilegiado en la formulación y ejecución de proyectos que garantizan «el acceso y la permanencia de grupos discriminados, en las más diversas áreas – educación, salud, *mercado de trabajo, generación de ingresos*, derechos humanos, etc.» (PNPIR, 2003, subrayados nuestros).

La transversalidad, a su vez, permite que la cuestión racial permee toda y cualquier política pública, desde su formulación hasta su ejecución.

En el Informe de Evaluación 2003-2006, la transversalidad aparece en dos acciones principales - «en la incorporación de los valores de equidad étnico-racial a las iniciativas del Estado, por medio de la inserción de acciones de igualdad racial en todas las áreas de la política pública» y «en la capacitación de los gestores en los temas transversales» (SEPIR, 2007).

En la primera acción se sitúa el Programa Brasil Quilombola y la Ouvidoria y Monitoreo de Leyes – que trata de las prácticas de racismo y de discriminación racial junto a los órganos gubernamentales. Según el Informe, hubo un aumento significativo en el número de denuncias y reclamos desde 2005 a 2006, pasando de 55 para 314, respectivamente. Entre los temas averiguados, hubo mayor crecimiento en cuanto a la discriminación racial en el ambiente de trabajo (de 10% a 12%), a la discriminación religiosa (de 10% a 17%) y a la práctica de racismo por Internet (de 15% a 25%).

El Informe no hace consideraciones respecto del «por qué» de ese aumento. Pero es posible pensar que esté directamente relacionado a la «publicitación» de la cuestión racial y a la creación de canales de participación y espacios institucionales para la canalización de denuncias y reclamaciones. Esto permite no solo expresar la indignación con relación a tales prácticas, pero aún más conferirle el debido estatuto jurídico, al enmarcarlas como «crimen».

Así es que, en 2005, SEPIR «coordina el Proyecto Revisión de la Orden Jurídica - Igualdad Étnico-Racial, como mecanismo de sensibilización, difusión, estímulo y articulación entre los estudiosos y profesionales de derecho, con el propósito de elaborar opiniones orientadas a la eliminación de anacronismos y errores terminológicos, buscando una revisión del sistema normativo nacional» (SEPIR - Informe de Evaluación 2003-2006, página 24).

En el año siguiente es publicado el libro «Orden Jurídica e Igualdad Étnico-Racial» que «contiene diez temas enfocados en la igualdad étnico-racial: Derecho Internacional de los Derechos Humanos; Derecho Constitucional; Derecho Público; Derecho Agrario; Quilombos e Igualdad; Pueblos Indígenas; Derecho Civil; Proceso Civil; Derecho del Trabajo; y Derecho Penal. El libro es utilizado como instrumento de trabajo en instituciones públicas e privadas y contribuye a mejorar el debate sobre el ordenamiento jurídico nacional. Presenta, además, una reflexión sobre las vacíos legales, que obstaculizan y/o limitan la efectiva promoción de la igualdad racial, el combate al racismo y a la discriminación» (Ídem, ibídem).

En la segunda acción – capacitación de los gestores en los temas transversales, el Informe señala el diálogo que se estableció con el Ministerio Público, «cuando la SEPIR promovió la

realización de talleres sobre la transversalidad de género y raza en las oficinas del gobierno federal, con la participación de otros órganos de la administración». (SEPPIR - Informe de Evaluación 2003-2006, página 25).

La acción, que pasó a constar en los respectivos presupuestos de algunos de los órganos que participaron de la actividad (contribuyendo a su clasificación como acción permanente), tuvo «la meta de propiciar la formación en los temas de derechos humanos, género y raza de servidores públicos federales, estatales y municipales, titulares de cargos políticos y agentes de seguridad pública» (Ídem, ibídem).

La transversalidad de género y raza en las políticas públicas es un compromiso asumido por el gobierno federal desde el primer PPA – 2004-2007. Es una directriz del propio gobierno. Por lo tanto, no es tarea exclusiva de la SEPPIR, aunque la Secretaría, por medio de la PNPIR oriente las acciones de todos los órganos de la administración pública federal en relación a la cuestión racial.

En 2004, por ejemplo, el MTE - Ministerio del Trabajo y Empleo realizó un seminario volcado específicamente a la transversalización de las cuestiones de género, raza y etnia en el PNC – Plan Nacional de Calificación. Se trataba de capacitar coordinadores estatales y municipales del Plan Territorial de Calificación (Plantec) - una de las modalidades de ejecución del PNQ, visando la «implementación de *políticas públicas afirmativas de género, raza y etnia* en los programas de cualificación social y profesional» (MTE/SPPE/DEQ – La transversalización de género y de raza en el PNQ, 2005, opiniones propias).

Conforme expresado en el documento del MTE, tratase de la *implementación de políticas afirmativas*, uno de los objetivos específicos de la SEPPIR. La articulación entre la política de cualificación y la política de promoción de la igualdad racial y de género no solo es posible, además, y sobre todo, deseable, en la medida que potencia la realización de objetivos que, en verdad, pueden ser comunes a toda y cualquier política formulada en el ámbito del gobierno, tales como:

- Hacer efectiva la implantación de las Convenciones 100, 111 e 169 de la OIT concernientes a la discriminación en materia de empleo, salario y profesión.
- Implementar en el servicio público un programa de combate al racismo institucional.
- Implantar la dimensión de raza, género y juventud en las políticas públicas de trabajo, ingresos y emprendimiento; formación profesional; programas de empleo de emergencia; y microcrédito.
- Crear mecanismos de fiscalización en cuanto a la práctica de discriminación racial en la ocupación de cupos en el mercado de trabajo.
- Estructurar un sistema de indicadores de raza y género para la evaluación y monitoreo de las políticas públicas de generación de empleo e ingresos y combate a la discriminación racial y a la pobreza.
- Cerciorarse de la introducción del punto raza/color en los formularios públicos de morbilidad y mortalidad en el trabajo, bien como en los formularios de accidente de trabajo

- y de las enfermedades ocupacionales, e incentivar las empresas a que lo hagan.
- Implementar acciones contrarias a las reformas laborales y sindicales que acarreen pérdidas significativas de sueldos, beneficios y derechos ya adquiridos por la población negra (Sardenberg, Cecilia Maria Bacellar (org.) - Directrices para la Transversalización de Género y Raza, Mayo de 2006).

La SEPPIR firmó Termino de Cooperación Técnica con el MTE en diciembre de 2003, lo que resultó en la participación de la Secretaria en los siguientes Programas y Comisiones: «Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades de Género y Raza en el Trabajo; el Programa Primero Empleo; el Programa de Cualificación y Recualificación Profesional; el Programa Brasil, Género y Raza; y el Plan Sectorial de Calificación de Trabajadores Domésticos. Fue además constituido el Comité de la Diversidad, para agregar empresas, instituciones gubernamentales y no gubernamentales con el objetivo de crear oportunidades y promover la diversidad étnico-racial en el mercado de trabajo» (SEPPIR – Informe de Evaluación 2003-2006, página 87). La Secretaria también integró «la Comisión Interministerial – coordinada por el MTE – para el desarrollo de la Agenda Nacional de Trabajo Decente (ANTD)» (Ídem, íbidem).

En el ámbito del PNPE – Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo, la SEPPIR participó activamente de la creación del Consorcio Social de la Juventud de jóvenes quilombolas en Alcântara – Maranhão. Según datos del MTE, el 40% de los jóvenes atendidos por el PNPE eran negros (SEPPIR, Informe de Evaluación 2003-2006, página 89).

En el PNC – Plan Nacional de Calificación, la SEPPIR reitera los criterios de atención preferencial (ya explicitados en el Planfor y de los cuales constan sexo y raza/color) y contribuye para la transversalización de género, raza y etnia en el plan. Según la SEPPIR, «esa gestión junto al PNC resultó en la participación de un 60% de negros e indígenas en los cursos de calificación promovidos por el MTE entre 2004 y 2006» (Ídem, íbidem).

Una de las conquistas más conmemoradas en el ámbito de la calificación es la integración de los trabajadores domésticos como público prioritario. La SEPPIR participó de la Comisión de Concertación para el Trabajo Doméstico «incumbida de trazar las directrices del «Plan Trabajo Doméstico Ciudadano», lanzado en noviembre de 2005, por el MTE» (SEPPIR, Informe de Evaluación 2003-2006, página 90, subrayados nuestros).

A continuación, haremos algunas consideraciones sobre el trabajo doméstico en Brasil teniendo por referencia el trabajo producido en el ámbito de la OIT por Sanches (2006), para después, enfocar el Programa Trabajo Doméstico Ciudadano, del MTE – Ministerio del Trabajo y Empleo.

El Trabajo Doméstico

Al emprender el desafío de pensar en el trabajo doméstico en Brasil, Sanches (2006) subraya que «pensar en el empleo doméstico involucra la consideración de la dimensión del

trabajo reproductivo, no remunerado y sus múltiples formas de (de)valorización, en cuanto a la tarea de las mujeres, realizado entre las paredes domésticas (...)» (Ídem, 3).

A esta afirmación se puede agregar la del documento del MTE – Trabajo Doméstico: Derechos y Deberes, reeditado en 2007: «la característica diferenciadora del empleo doméstico es el carácter no económico de la actividad ejercida en el ámbito residencial del(de la) empleador(a). En estos términos, integran la categoría los(las) siguientes trabajadores(as): cocinero(a), dueña de casa, niñera, lavandera, encargado de la limpieza, vigilante, chofer particular, jardinero(a), acompañante de adulto mayor, entre otras. El(la) casero(a) también es considerado(a) empleado(a) doméstico(a), cuando el lugar donde ejerce su actividad no posee finalidad lucrativa.» (MTE, 2007:6)

Veamos los desafíos: trabajo doméstico -> trabajo reproductivo -> desvalorizado -> realizado por mujeres -> dimensión privada -> espacio doméstico -> carácter no-económico -> sin finalidad lucrativa. Y, ahora, el dilema: ¿el trabajo doméstico es trabajo?

¿Qué significa clasificar un trabajo como doméstico? ¿Como diferenciarlo del trabajo doméstico realizado por millones de mujeres diariamente, pese a que remunerado, al exterior del domicilio del empleado y basado en una relación (contractual, de trabajo, aunque tácita y no manifiesta) entre patrón y empleado? ¿Cuales son las implicancias de esa (in)diferenciación para quien contrata, quien legisla y quien asume la tarea de realizarlo?

En Brasil, el trabajo doméstico posee las siguientes reglamentaciones:

- Ley 5859/72 reglamentada por el Decreto 71885/73
- Constitución Federal de 1988 que extiende a los empleados domésticos algunos de los derechos sociales conquistados por el conjunto de los trabajadores como, por ejemplo, el «sueldo mínimo; irreductibilidad salarial; descanso semanal remunerado; goce de vacaciones anuales remuneradas con, por lo menos, 1/3 más que el sueldo normal; licencia de natalidad sin perjuicio del empleo y del sueldo, con duración de 120 días; licencia de paternidad; aviso previo; jubilación e integración a la Previsión Social» (MTE, 2007:6)
- Ley 11324/06 que, entre otras medidas, buscando estimular la formación de vínculos de los empleados domésticos, considera la posibilidad de descuentos en la tributación al Impuesto a la renta de las personas físicas sobre los gastos con el pago de 12% relativos al aporte del empleador al INSS.

Según Sanches (2006), el trabajo doméstico remunerado y el ejercido diariamente en el cuidado de los hogares y de las familias comparten «la misma invisibilidad y las dificultades que rodean el trabajo remunerado; tienen su génesis en el otro – la de la reproducción y del cuidado» (Ídem: 04). Este último, también llamado en Brasil *prendas domésticas*, se refiere a cuando una mujer no trabaja fuera de la casa y se restringe al cuidado de la casa, de los hijos y del marido. Cuando buscamos los sentidos de la palabra *prenda* encontramos: dádi-

va, mimo, regalo, *don*, atributo, calidad, dote, carácter, *virtud*, arte, *aptitud*, habilidad (subrayados nuestros).

Dada la dificultad en establecer la especificidad de cada uno y de considerarlos en forma coherente, se produce «una enorme zona gris donde se mezclan las relaciones de subordinación y/o constreñimiento y de gratitud por parte de la trabajadora y de exigencias y/o constreñimiento y dependencia psicológica por parte de las empleadoras. El espacio doméstico mezcla roles» (Sanches, 2006,04).

Según los datos de la PNAD – Investigación Nacional por Muestreo de Domicilios, el trabajo doméstico abarca cerca de 6,7 millones de personas, entre las cuales, el 93,2% son mujeres. Esto representa cerca de 16,9% del total del empleo femenino (Sanches, 2006:06).

El grado de formalidad del trabajo doméstico de 2001 hasta 2005 se ha ido manteniendo en el nivel de los 25%, indicando que el 75% de las trabajadoras domésticas no poseen libreta de trabajo, o sea que el trabajo doméstico se mantiene como una de las ocupaciones más marcadas por la precariedad de los vínculos y por el no cumplimiento de la legislación del trabajo» (Sanches, 2006:08). Esa precariedad explica, entre otras cosas, la baja contribución a la previsión y lanza dudas sobre una serie de cuestiones relacionadas a ella – como la jubilación y el acceso a los seguros, en el caso en que las trabajadoras no se encuentren en condiciones de ejercer su trabajo, temporal o permanentemente.

Si asociamos esto a la baja remuneración recibida por estas trabajadoras, se amplía el cuadro de precariedad, ya que el bajo sueldo no permite que tales insuficiencias sean compensadas con servicios de carácter privado – planes de salud, jubilación, etc. Según Sanches, «los sueldos de las domésticas era de R\$ 14,66 diarios, en 2003, cercano a 1,8 veces el valor del sueldo mínimo al día. Las remuneraciones de esas trabajadoras constituían, en la misma fecha, solamente el 45% del promedio de las remuneraciones de los ocupados en el país (Ídem:10).

En función de este cuadro de contingencias el trabajo doméstico se ha constituido en un blanco de las políticas públicas. La atención, según Sanches (2006), se vuelca, por una parte, hacia la «garantía de derechos» y, por otra, hacia la superación «de la enorme brecha entre un trabajo decente y la realidad vivida por las trabajadoras domésticas» (Ídem: 17)

El Programa de Trabajo Doméstico Ciudadano

Implementado en 2005, el programa se integra a la tercera modalidad de ejecución del PNC – Plan Nacional de Calificación, en los llamados Plansecs – Planes Sectoriales de Calificación⁹ que, en 2004, empiezan a integrar el PNC.

⁹ Los Plansecs «son proyectos de calificación direccionados e integrados con otras políticas públicas de trabajo, empleo, ingresos, educación y desarrollo» (MTE, Trabajo Doméstico Ciudadano, 2005, página 11)

El objetivo es «valorizar el trabajo y a la trabajadora doméstica rumbo a una política de Estado, de manera de convertirla en una política permanente». Se trata de correlacionar el trabajo doméstico «con derechos plenos» y favorecer su reconocimiento «como profesión» (MTE, 2005: 14).

La importancia del trabajo doméstico está relacionada a su rol «*imprescindible* en la reproducción de la fuerza de trabajo y del bien estar de las personas» (MTE, 2005:3, subrayados propios).

Adecuándose a las directrices expuestas en los dos PPAs del Gobierno Federal, el MTE entiende que «la valorización del trabajo doméstico es una demanda urgente para la *construcción de una sociedad más justa e igualitaria y menos discriminatoria*» (MTE, 2005:3, subrayados propios).

Esa demanda es el fundamento tanto de la PNPIR – Política Nacional de Promoción de la Igualdad Racial como del PNPM – Plan Nacional de Políticas para las Mujeres. Cuando se trata de analizar el trabajo doméstico a la luz de las cuestiones de género y raza, se evidencian sus mutuas implicaciones. Es justamente por eso que desde el inicio de la discusión sobre el trabajo doméstico ciudadano, tanto la SEPPIR – Secretaría Especial de Política de Promoción de la Igualdad Racial como la SPM – Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres, estuvieron involucradas.

La experiencia sobre la cual se fundamenta el trabajo doméstico ciudadano fue realizada en 1999 en Bahía, bajo la responsabilidad del Sindicato de las Trabajadoras Domésticas de aquel estado, con recursos del FAT. Esa experiencia «enriquecida con innovaciones conceptuales y metodológicas de las entidades asociadas al MTE, como es el caso de los arcos ocupacionales» se materializa en el Plansec, es decir, «en la primera iniciativa del gobierno exclusivamente volcada a las trabajadoras domésticas en la historia de Brasil» (MTE, 2005:10 e 12).

Aún en el campo del trabajo, cabe destacar el Programa «Brasil Género y Raza» - «instituido con el objetivo de identificar y combatir las prácticas discriminatorias en las relaciones de trabajo. Las Comisarías Regionales de Trabajo (DRTs) empezaron a disponer de Núcleos de Promoción de la Igualdad de Oportunidades y Combate a la Discriminación, teniendo como base los principios y las directrices de las Convenciones N° 100 e 111 de la OIT y demás convenciones correlacionadas» (SEPPIR, Informe de Evaluación 2003-2006, página 91). Desde la implementación del Programa, según la SEPPIR, setenta y cuatro núcleos fueron constituidos en las DRTs.

Se debe mencionar además el GRPE – Programa de Fortalecimiento Institucional para la Igualdad de Género y Raza, la Erradicación de la Pobreza y la Generación de Empleo, de la Organización Internacional del Trabajo.

El GRPE, en un primer momento, se estableció como un experimento de política pública, a partir del proyecto «Gestión Local, Empleabilidad y Equidad de Género y Raza: un experi-

mento de política pública en la región del ABC paulista», aquí simplemente denominado Proyecto ABC. Este Proyecto fue desarrollado desde 1999 hasta 2003, en el ámbito del «Programa de Políticas Públicas» de la FAPESP y contaba con los siguientes asociados: Centro Brasileiro de Análisis y Planificación – CEBRAP; Prefeitura Municipal de Santo André; Organización Internacional del Trabajo – OIT; Centro de Estudios de las Relaciones de Trabajo y Desigualdades – CEERT; y Elas – Elisabeth Lobo Asesoría, Trabajo y Políticas Públicas.

El Proyecto ABC ofreció el espacio adecuado para proceder a la adaptación del Programa de la OIT en Brasil que, originalmente, se denomina GPE - Programa de Fortalecimiento Institucional sobre Género, Pobreza y Empleo. Esa adaptación se dio «en función de la proximidad que se había establecido entre el Proyecto ABC (que totalizó tres fases) y la OIT. A partir de 2001, se inició un conjunto de reuniones, en las cuales se presentó el Programa de la OIT. En esa ocasión, se discutió la posibilidad de adaptación del material a la realidad brasileira, en búsqueda de la realización de un experimento piloto que estuviese enfocado en la capacitación de gestores públicos, que sería desarrollado por la Prefeitura Municipal de Santo André» (CEBRAP et al – Gestión Local, Empleabilidad y Equidad de Género y Raza: un experimento de política pública en la región del ABC paulista, mayo de 2003), que constituiría la Fase III del Proyecto ABC.

El Programa original «se estructuraba en base a un manual de capacitación que contenía ocho módulos temáticos con las estrategias, experiencias y guías para la acción en áreas políticas-clave, que compartían un mismo marco - el enfoque de género» (que, en el caso de Brasil, también contempló el de raza, por eso en el país se denominó GRPE – Género, Raza, Pobreza y Empleo). (CEBRAP et al – Gestión Local, Empleabilidad y Equidad de Género y Raza: un experimento de política pública en la región del ABC paulista, mayo de 2003).

Es principalmente en la realización del experimento, primero en la Prefeitura Municipal de Santo André y, posteriormente, en otras localidades¹⁰, que la SEPIIR se une al Programa – aún porque la Secretaria fue creada recién en 2003, es decir, al final del Proyecto «Gestión Local, Empleabilidad y Equidad de Género y Raza: un experimento de política pública en la región del ABC paulista», cuando efectivamente se encontraba consolidada la agenda de intervenciones idealizada en su transcurso.

A partir de este proyecto y de la experiencia piloto en la Región del ABC, una experiencia pionera y extremadamente exitosa, se debe contextualizar el GRPE¹¹ en Brasil.

Recuperar ese histórico se hace imperativo, una vez que, en el campo de las políticas públicas, una serie de iniciativas estaban en curso, sea en el sentido de reflexionar sobre la

¹⁰ Además de la experiencia inicial en la Región del ABC paulista, fueron realizadas actividades en ámbito federal - 1ª Oficina Nacional de Formación de Gestores del GRPE y 1ª Oficina Sindical de Formación y Planificación del GRPE y también en tres otras localidades: São Paulo (SP); Mesoregión dos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri (MG); y Salvador (BA) (SEPIIR – Informe de Evaluación 2003-2006, página 93)

¹¹ La primera fase del GRPE en Brasil fue cerrada en 2006 con la divulgación de la publicación de la OIT «Género, Raza, Pobreza y Empleo: El Programa GRPE en Brasil» (SEPIIR, Informe de Evaluación 2003-2006, página 96).

cuestión que en el hecho de encauzar acciones de intervención apuntando hacia la «Equidad de Género y Raza», como bien lo refleja, desde su título, el Proyecto ABC.

Como destaca el Informe de Evaluación de la SEPPIR, «la implementación del programa en Brasil tuvo un aspecto innovador, pues incorporó, por primera vez, la dimensión racial de forma sistemática. Además de la sensibilización, capacitación y formación de los gestores públicos y otros actores sociales (en particular organizaciones sindicales y de empleadores), su objetivo fue ofrecer asistencia técnica para la formulación y reformulación de políticas públicas seleccionadas y desarrollar experiencias-piloto» (SEPPIR, Informe de Evaluación 2003-2006, página 93).

Además de los programas mencionados arriba, en lo que se refiere a la actuación de la SEPPIR en lo relativo al campo de trabajo y de generación de ingresos, debemos mencionar además la Campaña de la Diversidad (lanzada en diciembre de 2004) «con el objetivo de defender la inclusión social, étnica y racial y ampliar las condiciones y oportunidades de grupos socialmente desfavorecidos, garantizando, especialmente a la población negra e indígena posibilidades de conquistas en el mundo del trabajo y en otros espacios sociales, políticos y culturales» y el Programa Racismo en el Trabajo (2005), fruto del Término de Cooperación Técnica firmado entre la SEPPIR y el Ministerio Público Federal del Trabajo, con el objetivo de «seguir los casos de racismo y de discriminación étnico-racial en el ambiente de trabajo» (SEPPIR – Informe de Evaluación 2003-2004, página 97).

La SPM - Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres

La SPM – Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres orienta su política nacional a los siguientes principios: «igualdad y respeto a la diversidad; equidad; autonomía de las mujeres; laicidad del Estado; universalidad de las políticas; justicia social; transparencia de los actos públicos; y participación y control social» (PNPM – Plan Nacional de Políticas para las Mujeres, 2005), los cuales tienen origen en la I Conferencia Nacional de Políticas para las Mujeres, realizada en 2004. En esa Conferencia fueron también lanzadas las bases para la construcción del PNPM – Plan Nacional de Políticas para las Mujeres.

Las acciones de la SPM así como las de la SEPPIR están abalizadas por los Planes Pluri-
anuales.

Se trata de «enfrentar las desigualdades entre mujeres y hombres en nuestro país y reconocer el rol fundamental del Estado, por medio de acciones y políticas públicas en el combate a éstas y otras desigualdades sociales» (PNPM – Plan Nacional de Políticas para las Mujeres, 2005).

De los 15 objetivos constantes del PNPM, cinco de ellos concuerdan con los de la SEPPIR - «igualdad de género, raza y etnia; reconocimiento de la violencia de género, raza y etnia como violencia estructural e histórica, que expresa la opresión sobre las mujeres y que necesita ser tratada como cuestión de seguridad, justicia y salud pública; inclusión de las

cuestiones de género, raza y etnia en las mallas curriculares; elaboración de indicadores sociales, económicos y culturales sobre la población afro-descendiente e indígena; capacitación de los servidores públicos en género, raza, etnia y derechos humanos». Además de estos, también podemos mencionar el «cumplimiento de las convenciones internacionales corroborado por el Gobierno Brasileiro» (PNPM – Plan Nacional de Políticas para las Mujeres, 2005).

El PNPM – Plan Nacional de Políticas para las Mujeres

La Primera Conferencia Nacional de Políticas para las Mujeres constituye la base de la construcción del Plan Nacional de Políticas para las Mujeres. El Plan pone en el centro de la discusión el rol del Estado, tal como sucede en la PNPIR, como «promovedor y articulador de acciones políticas» que alteren el cuadro de desigualdades existente en el país. Se trata de consolidar un Estado de Derecho.

Otra convicción es que las acciones volcadas al combate a las desigualdades de toda y cualquier naturaleza deben ser permanentes, nunca transitorias. No deben quedar a la merced de las conmociones gubernamentales y de los cambios de gobierno, por lo tanto, no deben ser comprometidas por los cambios de gestión. Solamente esta estabilidad garantiza la continuidad y el avance de las políticas públicas.

Otra cuestión señalada por el PPA pasando por la PNPIR y por el PNPM es el diálogo social – un instrumento privilegiado, que por medio de la reunión de diferentes voces, concede la oportunidad a la búsqueda de consenso acerca de los problemas y de los desafíos enfrentados a la equidad. Se trata, además, de rendir cuentas, de dar a conocer las acciones que son implementadas en nombre de la equidad y los resultados correspondientes. Esto significa poner en práctica las siguientes orientaciones del PNPM: «el respeto a los principios de la administración pública tales como legalidad, impersonalidad, moralidad y eficiencia, con transparencia en los actos públicos y control social; el debate y la participación en la formulación, implementación, evaluación y control social de las políticas públicas». (PNPM, 2005).

El PNPM posee cuatro líneas de actuación: 1) *autonomía, igualdad en el mundo del trabajo y ciudadanía*; 2) *educación inclusiva y no sexista*; 3) *salud de las mujeres, derechos sexuales y derechos reproductivos*; 4) *confrontación de la violencia contra las mujeres*.

Para cada una de ellas establece objetivos, pasos para alcanzarlos y prioridades. Los *pasos* constituyen, en realidad, *metas*, las cuales el PNPM se propone a cumplir. En la línea de actuación 1 – *autonomía, igualdad en el mundo del trabajo y ciudadanía*, entre las seis metas propuestas, cuatro se refieren a las trabajadoras rurales y mujeres que viven en el campo. Las metas inciden sobre la concesión de títulos conjuntos de tierra, crédito, documentación y asistencia técnica.

Las demás metas se refieren al aumento de la tasa de actividad de las mujeres en la PEA y a la mantención de un mínimo de 50% de participación de las mujeres en los cursos de

calificación y formación profesional del PNC y en los convenios firmados por el MTE (PNPM, 2005).

Otro grupo privilegiado es el de las trabajadoras domésticas. La prioridad es garantizar el cumplimiento de la legislación relativa al trabajo doméstico – una conquista reciente. Y, tratándose de trabajo doméstico, emerge la división de las responsabilidades familiares y de las tareas domésticas entre hombres y mujeres – un nudo gordiano cuando se trata de la autonomía y la libertad de las mujeres. La prioridad, según el documento, es «*estimular* la división de las tareas domésticas» (PNPM, 2005, subrayados nuestros)

La segunda línea de actuación – *educación inclusiva y no sexista* rectifica «el compromiso de incorporar la perspectiva de género, raza, etnia y orientación sexual en el proceso educacional formal e informal, con el propósito de garantizar un sistema educacional no discriminatorio y que no reproduzca estereotipos de género, raza y etnia» (PNPM, 2005). La línea posee dos metas, siendo una de ellas la que trata de la reducción «en un 15% de la tasa de analfabetismo entre mujeres mayores de 45 años hasta 2007» (PNPM, 2005).

La segunda meta se refiere al aumento en «un 12% del número de niños de 0 a 6 años de edad que asisten a las salas cuna o jardines infantiles, en la red pública, hasta 2007» (PNPM, 2005). Como se trata de promover la equidad de género, la ampliación del «acceso a la educación infantil» es un ítem fundamental, que ejerce influencia sobre las posibilidades de las mujeres de entrar en el mercado de trabajo, de permanecer en él y, a su vez, de seguir progresando en la jerarquía, cuando consigan empleo después del embarazo.

Sobre eso trata la Convención 156 de la OIT, no ratificada por Brasil, citada más arriba. El artículo 5º de la Convención dispone que deben «ser tomadas todas las medidas compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales para: a) tener en cuenta las necesidades de los trabajadores con responsabilidades familiares en la organización de las colectividades locales o regionales; y b) desarrollar o promover servicios comunitarios, públicos o privados, tales como servicios e instalaciones de cuidados a la infancia y de ayuda a la familia». (OIT, Convención 156, de 11 de agosto de 1983).

La tercera línea de actuación – *salud de las mujeres, derechos sexuales y derechos reproductivos*, tiene su *núcleo* en la «reducción de la morbilidad y mortalidad femenina por medio de la ampliación del acceso a los medios y servicios de promoción, prevención, asistencia y recuperación de la salud, en todo el territorio brasileiro, en especial, en el Sistema Único de Salud» (PNPM, 2005).

Las principales metas son: «establecer una atención calificada a las mujeres, con especial atención a la raza y a la etnia; ampliar las acciones de planificación familiar, garantizando la oferta de métodos anticonceptivos reversibles para el 60% de la población femenina en edad fértil, usuarias del SUS; reducir en un 15% la mortalidad materna en Brasil, considerando la meta establecida por el Pacto Nacional por la Reducción de la Mortalidad Materna

y Lactante» (PNPM, 2005). Tal pacto tiene como fundamento tres cuestiones principales: «el no reconocimiento de la muerte materna como un problema social y político; la sub-enumeración de los decesos maternos; la calidad de atención obstétrica y de la planificación familiar» (Ministerio de Salud, Secretaria de Atención a la Salud, 2005).

Lanzado por la Presidencia de la República, a 08 de marzo de 2004, el pacto promueve una articulación entre diferentes actores sociales, de los Ministerios y Secretarías Especiales del Gobierno Federal pasando por los Consejos Nacional, Estaduales y Municipales de Salud, ONG's y otras entidades de la Sociedad Civil.

En la evaluación de tres años del Plan, no es posible divisar cuanto nos aproximamos o nos apartamos del cumplimiento de la meta. Pero es posible evidenciar qué ha sido realizado en el sentido de cumplirla:

- la adhesión de las unidades de la federación – todas las unidades de la federación adhirieron al Pacto;
- la divulgación de la temática por medio de seminarios, que alcanzó más de 7 mil personas en el territorio nacional;
- la capacitación/calificación de profesionales de salud, gestores y representantes de la sociedad civil organizada en «atención obstétrica y lactantes humanizadas». Fueron calificados equipos de 457 maternidades, con la participación de cerca de 1800 profesionales;
- el formateo de los planes municipales de reducción de la mortalidad materna y de lactantes. De los 78 municipios considerados prioritarios (que presentaron niveles significativos de mortalidad materna y de lactantes), 74, o sea, el 94,87% elaboró estrategias de reducción de los índices de mortalidad materna y de lactantes» (Ministerio de Salud, Balance de tres años del Pacto Nacional por la Reducción de la Mortalidad Materna y de Lactantes, marzo de 2007)

La cuarta línea de actuación del PNPM es la *confrontación de la violencia contra las mujeres* - uno de los focos de la Agenda Social del PPA 2008-2011. Sus acciones, así como sus metas y prioridades están contextualizadas por el Pacto Nacional por el Enfrentamiento a la Violencia contra las Mujeres.

El Pacto tiene por objetivos «reducir los índices de violencia contra las mujeres; promover un cambio cultural a partir de la disseminación de actitudes igualitarias y valores éticos; garantizar y proteger los derechos de las mujeres en situación de violencia, con una atención especial a las mujeres negras, indígenas y a aquellas que viven en el campo y en las forestas» (SPM, Confrontación a la Violencia contra las mujeres, Balance de las Acciones 2006-2007, 2007).

La concretización de estos objetivos se estructura sobre «la consolidación de la Política Nacional de Enfrentamiento a la Violencia contra las Mujeres, incluyendo la implementación de la Ley Maria da Penha; la promoción de los derechos sexuales y reproductivos de las

mujeres y el enfrentamiento a la feminización del Sida y otras ETSS¹²; el combate a la explotación sexual y al tráfico de mujeres; la promoción de los derechos humanos de las mujeres en prisión». (SPM, Enfrentamiento a la Violencia contra las mujeres, Balance de Acciones 2006-2007, 2007).

La implantación de una Política Nacional de Enfrentamiento a la Violencia contra la Mujer es el primer objetivo de esta línea de acción. Ésta «comprende las dimensiones de la prevención, de la atención y protección de las mujeres en situación de violencia y del combate a la impunidad de los agresores. Es estructurada a través de la implementación de redes de servicios, de la capacitación de profesionales, de la creación de normas y padrones para la atención, del perfeccionamiento de la legislación y de iniciativas que interfieran en los padrones culturales machistas y patriarcales aún existentes en la sociedad brasileira» (SPM – Política de Enfrentamiento a la Violencia contra las Mujeres, Balance de las Acciones 2003/2005, 2006).

El principal avance en relación a la Política fue la destinación cada vez mayor de recursos. Según la SPM, teniendo en consideración los tres últimos PPAs – 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011, el presupuesto de la Secretaria destinada a la Política aumentó de R\$ 14,4 millones (2000-2003) a R\$ 117 millones (2008-2011).

Además de la evolución positiva y creciente de los recursos, la SPM destaca, entre otros logros, los siguientes:

- *sanción de la Ley Maria da Penha*;
- *creación del Observatorio de la Ley Maria da Penha*, constituido por un consorcio de 12 instituciones;
- *ampliación de los servicios especializados en la atención a la mujer*: Brasil cuenta hoy (2007) con 403 Comisarías Especializadas en la Atención a la Mujer (DEAM), 99 Centros de Referencia, 65 Casas de Acogida, 15 Defensorías Públicas de la Mujer, además de dos nuevos servicios creados en el 2006, a partir de la aprobación de la Ley Maria da Penha – los Juzgados y Jurisdicciones de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer, que hoy son 48;
- *capacitación de los profesionales de la Red de Atención*: 7,5 mil personas fueron capacitadas entre operadores del Derecho (jueces y promotores), policías y profesionales de la Red de Atención a las Mujeres en situación de Violencia;
- *Estandarización de la atención* de las comisarías especializadas – atención exclusiva de mujeres, funcionamiento 24 horas, incluso en los fines de semana; de los centros de referencia - buscan promover el quiebre de la situación de violencia y la construcción de la ciudadanía, por medio de acciones globales y de la atención interdisciplinaria;
- *Creación y consolidación de la Central de Atención a la Mujer – Ligue 180*: al inicio de su funcionamiento, entre los meses de noviembre de 2005 y abril de 2006, la Central

¹² ETS - Enfermedad de Transmisión Sexual

atendió a un total de 4 mil llamados. A partir de esto, el volumen de atenciones ha ido aumentando. En el mes de octubre de 2007 hubo 28 mil atenciones;

- *Construcción de un banco de datos* con información actualizada mensualmente sobre la oferta de servicios especializados en todas las Unidades de la Federación;
- *pactos federativos para la implementación del PNPM* - fueron firmados acuerdos con 24 estados y más de 300 municipios» (SPM, Enfrentamiento a la Violencia contra las mujeres, Balance de las Acciones 2006-2007, 2007, fuente propia).

Cuatro puntos se destacan en los documentos analizados: la evolución positiva y creciente de los recursos; la integración entre políticas y órganos del gobierno federal, así como con las demás esferas del gobierno – municipios y estados; *feedback* del conjunto de los involucrados, buscando construir un banco de datos que contemple, simultáneamente, resultados e iniciativas. Se trata de canalizar las informaciones adecuadas y producir y disseminar estadísticas que puedan subsidiar la formulación de políticas públicas dirigidas a la mujer; reformulación, aumento y diversificación de los servicios de atención y apoyo, tanto de las comisarias especializadas como de los centros de referencia en situaciones de violencia.

Lo que no ha sido aún posible de dimensionar es el impacto del conjunto de acciones que han sido implementadas por el Plan Nacional de Políticas para las Mujeres. Lo mismo ocurre con la Política Nacional de Promoción de la Igualdad Racial. Es decir, aún cuando las desigualdades de género y raza se han vuelto un tema permanente en la agenda de los planes plurianuales y estén destinados a transformarse en política de estado, lo que logramos efectivamente saber es lo que se hizo en términos cuantitativos – cuantas personas fueron capacitadas, cuantos seminarios fueron realizados, cuantas comisarias y centros de referencia se inauguraron, cuantos estados y municipios se adhirieron a los planes e integraron sus directrices a las políticas locales, etc.

El cambio en la mentalidad, es decir, el impacto de las acciones en el comportamiento de las personas y la disseminación de nuevas actitudes en relación al género, a la raza y a la etnia, de hecho no se ha producido aún. Sin embargo, es importante resaltar el protagonismo adquirido por las cuestiones de género, raza y etnia en las discusiones sobre políticas públicas de combate a las desigualdades sociales y, sobretudo, el retorno del estado como inductor de la dinámica de reducción de esas desigualdades. Como las desigualdades sociales se manifiestan en muchas y diversas formas, la tarea de combatirlas no se puede restringir a un único contendiente y a un único instrumento.

En los balances de las acciones es recurrente la citación de los participantes/compañeros en cada una de las acciones desenvueltas. La actuación de la SPM así como la de la SEPPIR no se efectúan aisladamente, sino de manera conjunta, con la participación de otros ministerios y secretarías de gobierno, de las demás esferas de gobierno – estados y municipios y de otros actores sociales – sociedad civil organizada.

Para que esto fuera posible se trató, en algunos casos, de reformular la institucionalidad existente, creándole nuevos delineamientos, como en el caso del Consejo Nacional de los

Derechos de la Mujer, que integraba el Ministerio de Justicia y que a partir de la creación de la SPM empezó a integrar su estructura y, en otros, de producir una completamente nueva – como en el caso de la misma creación de la SPM y de la SEPPIR.

CONSIDERACIONES FINALES

La introducción de la preocupación por la igualdad de oportunidades de género y raza en la políticas de empleo son recientes en nuestro país. De hecho, fue a partir de una denuncia hecha a la OIT en 1992 por el movimiento sindical y movimiento negro brasileños, del que el gobierno no estaba respetando la Convención 111 (sobre la no discriminación en el empleo y en la ocupación), firmado por el país desde 1965, que el Ministerio del Trabajo y Empleo, junto al Ministerio de Justicia y la Secretaría Nacional de Derechos Humanos, desencadenó en 1995 acciones para hacer efectivos los principios de esta Convención 111, con el fin de:

- Dar visibilidad al problema de la discriminación;
- Fortalecer la acción individual para promover el respeto a la diversidad y a la igualdad;
- Incluir estos temas en las acciones y actividades de rutina del MTE y otros organismos gubernamentales;
- Entrenar multiplicadores para actuar en relación a la diversidad y a la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo.

A partir del año siguiente, con el lanzamiento, por parte de Ministerio de Justicia, del Programa Nacional de Derechos Humanos, el gobierno brasileño empezó a actuar decididamente en la formulación y puesta en práctica de políticas públicas orientadas a estos temas. Para esto fueron creados grupos técnicos tales como:

- Grupo de Trabajo Multidisciplinario (GTM), dirigido a la promoción de la igualdad de oportunidades en el trabajo y en la ocupación, creado por el MTE, formado por representantes de las diversas secretarías del Ministerio; según el tema en discusión, el GTM incluía también representantes de la sociedad civil, como el movimiento sindical y organizaciones de mujeres y negros;
- Grupo de Trabajo contra la Discriminación en el Empleo y en la Ocupación (GTDEO), creado por la Presidencia de la República, formado por representantes de los varios ministerios y secretarías de gobierno, bajo la coordinación del MTE;
- Grupo de Trabajo Interministerial para la Valorización de la Población Negra (GTI), coordinado por el Ministerio de Justicia y la Secretaría Nacional de Derechos Humanos.

En este sentido se puede decir que solo a partir de 1996 el gobierno brasileño empieza a adoptar políticas públicas orientadas a la promoción de la igualdad de género y raza. Este hecho impone un doble desafío a las políticas públicas actuales. Por una parte, vivimos una realidad tributaria de un largo período en el que estas cuestiones fueron ignoradas, en la

que las desigualdades son aún muy grandes y, por otra parte, el país no posee un acumulo de experiencias que permitan a los organismos públicos, así como a la sociedad civil organizada, desarrollar propuestas efectivas de promoción a la igualdad de oportunidades. Teniendo en cuenta el corto período de tiempo en el que las políticas públicas orientadas a estas cuestiones han sido implementadas en el país, éstas se han visto enfrentadas a un conjunto de dificultades, desde la reacción de los sectores más conservadores (como lo ocurrido recientemente con el intento de instaurar cuotas para afro-descendientes en las universidades públicas), hasta la inexperiencia de los gestores en relación a las diferentes posibilidades de políticas y a las maneras más viables para concretizarlas.

Esto no significa, sin embargo, que el país no haya hecho un salto extremadamente importante en lo que se refiere a la adopción de políticas de promoción de la igualdad de género y raza, principalmente en lo que se refiere al área laboral.

Según lo evidenciado por los tópicos anteriores, es importante resaltar el pionerismo de las políticas puestas en acción por el Ministerio del Trabajo y Empleo, sobretudo las relacionadas a la calificación, a través de la creación de un Sistema Público de Empleo, Trabajo y Renta, en 1996.

Efectivamente, la creación del Planfor en ese año ya consideraba la atención preferencial de acuerdo a criterios de pobreza, escolaridad, sexo, raza/color, ubicación y a la existencia de necesidades especiales, contemplando, por primera vez en la historia del país la cuestión de la segmentación y de la discriminación en el mercado laboral. El Plan de Formación Profesional realizado por el Planfor careció de una mayor articulación con las políticas educacionales y de una intermediación con la mano de obra, carencias a las que el PNQ intentó hacer frente, además de articular la política de formación con las políticas de desarrollo del país.

Cabe destacar también la creación de la SEPPIR y de la SPM a partir de 2003, apuntando a la implementación de secretarías especializadas, con el estatuto de ministerios, destinadas a la formulación, coordinación y articulación de políticas de promoción a la igualdad de género y raza de manera transversal al conjunto de ministerios del gobierno y a las demás áreas de la administración pública. Tales iniciativas, también inéditas en el país, constituyen un importantísimo esfuerzo del gobierno en cuanto a la creación de políticas públicas que se puedan transformar en políticas de estado, que garanticen la estabilidad, continuidad y diversificación de las acciones de combate que, para ser efectivas, no pueden estar articuladas según la voluntad de los gobernantes ni sujetas al trueque político.

Vale la pena destacar además que el compromiso gubernamental con el combate a las desigualdades de género y raza estuvo explícitamente presente desde el 1º. Plan Plurianual del gobierno de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2007). De hecho, el 1º. PPA enfatizaba la necesidad de erradicación de las desigualdades raciales, a partir de políticas públicas ejercidas en conjunto con la sociedad civil organizada, al igual que el compromiso del gobierno en cuanto al combate a las desigualdades de género y a la remoción de obstáculos a la

inserción de la mujer en el mercado laboral a través, por ejemplo, de la implementación de servicios de sala cuna.

La promoción del trabajo decente, como fue definido por la OIT, abarcada por el PPA cumplió un importante papel en este sentido, a través del Programa Especial de Cooperación Técnica entre el gobierno brasileiro y la OIT.

Estos avances tendrán una importante profundización en el 2º PPA (2008-20011), que pone la cuestión de la realización de la plena ciudadanía como uno de sus ejes y en ese sentido, la ampliación del acceso de los grupos más vulnerables de la población, especialmente de las víctimas de preconceptos y desrespeto, a sus derechos ciudadanos.

Finalmente, sería válido considerar que si bien este conjunto de esfuerzos, inéditos en la historia del país, ha permitido un gran avance en el combate a la discriminación de género y raza, éste no fue suficiente, sin embargo, en la erradicación de las desigualdades sexuales y raciales en el mercado laboral que aún persisten, aunque de manera menos pronunciada.

Una última consideración que se debe tener en cuenta es que, como todo lo indica, la disminución de las desigualdades de género en el mercado laboral se han corrigiendo mas rápidamente que las de raza. (BUSCAR DATOS DE LA PNAD O DEL DIEESE QUE CONFIRMEN ESTA AFIRMACIÓN).

Esta situación seguramente está relacionada con el profundo enraizamiento de la discriminación racial en nuestra cultura, lo que vuelve su combate más difícil y complejo que el de la discriminación de género.

BIBLIOGRAFIA

- Abramo, Laís Wendel – A inserção da mulher no mercado de trabalho: uma força de trabalho secundária? Tesis de Doctorado, agosto de 2007 (mimeo).
- Azeredo, Beatriz – Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira. São Paulo, ABET – Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, São Paulo, 1998.
- Azeredo, Beatriz e Ramos, Carlos Alberto – Políticas Públicas de Emprego: Experiências e Desafios. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Planejamento e Políticas Públicas, nº 12, Brasília, DF, junio/diciembre de 1995.
- Baudelot, Christian – «Conclusão: Nada está decidido...» in Maruani, M. e Hirata, Helena (orgs) – As novas fronteiras da desigualdade: homens e mulheres no mercado de trabalho. São Paulo, Editora Senac São Paulo, 2003.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Plano Plurianual 2004-2007, Brasília, DF, 2006. Disponible en: <http://www.planejamento.gov.br>. Acceso en octubre/2007.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Plano Plurianual 2008-2011, Brasília, DF, 2006a. (Caderno1). Disponible en: <http://www.planejamento.gov.br>
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego - Plano Nacional de Qualificação – PNQ 2003-2007, Brasília, DF, 2003.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego - Política Pública de Emprego e Renda: Ações do Governo, Brasília, DF, abril de 1997.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego – Trabalho Doméstico Cidadão, Brasília, DF, 2005.
- BRASIL. SEPPIR – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Brasília, DF, 2005. Disponible en: www.brasil.gov.br. Acceso en noviembre de 2007.
- BRASIL. SPM – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília, DF, 2006. Disponible en: www.brasil.gov.br. Acceso en noviembre de 2007.
- BRASIL. SPM – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Política de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, Balanço das Ações 2003/2005, Brasília, DF, 2006. Disponible en: www.brasil.gov.br. Acceso en diciembre de 2007.
- BRASIL. SPM – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Enfrentamento à Violência contra as mulheres, Balanço das Ações 2006-2007, Brasília, DF, 2007. Disponible en: www.brasil.gov.br. Acceso en diciembre de 2007.
- BRASIL. Ministério da Saúde - Balanço de três anos do Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal, Brasília, DF, março de 2007. Disponible en: www.saude.gov.br. Acceso en diciembre de 2007.
- BRASIL. SEPPIR – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Relatório de Avaliação 2003-2004, Brasília, DF, 2005. Disponible en: www.brasil.gov.br. Acceso en noviembre de 2007.
- Cacciamali, Maria Cristina – «Desgaste na legislação laboral e ajustamento do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90» en Abertura e Ajuste do Mercado de Trabalho no Brasil: Políticas para

conciliar os desafios de emprego e competitividade. OIT, MTE, Editora 34, Brasília, DF e São Paulo, 1999.

Cardoso Jr, José Celso; Gonzalez, Roberto; Stivali, Matheus; Amorim, Brunu; e Vaz, Fábio – Políticas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil: Desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo. Texto para Discussão nº 1237. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, DF, novembro de 2006. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em outubro de 2007.

CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Gestão Local, Empregabilidade e Equidade de Gênero e Raça: um experimento de política pública na região do ABC paulista, São Paulo, maio de 2003.

Guérin, Isabelle – As mulheres e a Economia Solidária.. São Paulo, Edições Loyola, 2005

Harvey, David - A Condição Pós-Moderna, São Paulo, Edições Loyola, 1993.

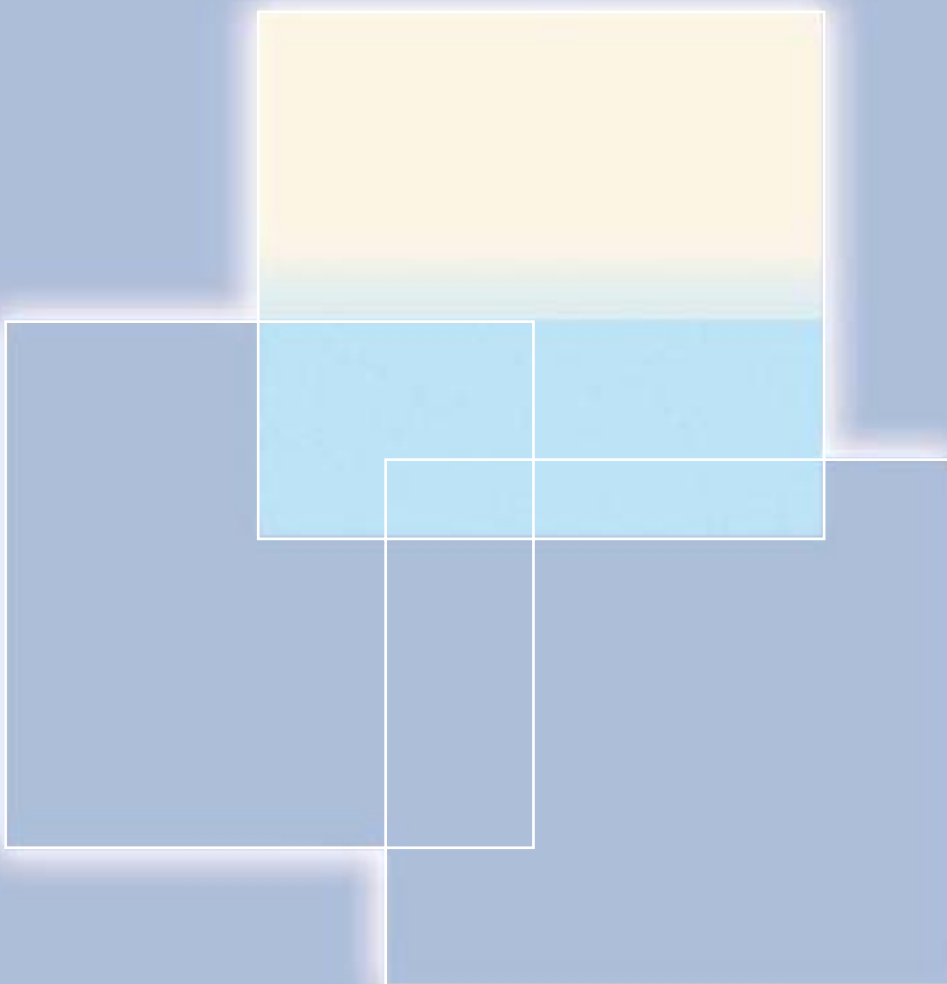
OIT. Agenda Nacional de Trabalho Decente, Brasília, DF, 2006. Disponível em: www.oitbrasil.org.br. Acesso em novembro de 2007.

Valenzuela, Maria Helena – «Igualdade de oportunidades e discriminação de raça e gênero no mercado de trabalho no Brasil» em Abertura e Ajuste do Mercado de Trabalho no Brasil: Políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade. OIT, MTE, Editora 34, Brasília, DF y São Paulo, 1999.

Sanches, Solange – O Trabalho Doméstico no Brasil, Brasília, DF, OIT, dezembro de 2006 (mimeo).

OIT. Trabalho Doméstico e Igualdade de Gênero e Raça: desafios para promover o Trabalho Decente no Brasil, Brasília, DF, sd. Disponível em: www.oitbrasil.org.br. Acesso em dezembro de 2007.

CHILE



ESTUDIO NACIONAL

Mario D. Velásquez Pinto

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente estudio es aportar información sobre el diseño e implementación de políticas de igualdad de oportunidades en el empleo entre hombres y mujeres en Chile, que permita contar con un estado de situación sobre la materia, reconocer avances e identificar potenciales ámbitos de progreso para acciones futuras. Para ello, en cada caso, se ha tenido en consideración la experiencia de España en estas materias, la que sirve de especial punto de referencia para estos fines, tanto por la metodología empleada como por los avances logrados.

La idea de integrar la perspectiva de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las políticas de empleo, es complementaria con los tradicionales esfuerzos desarrollados en esta materia. La adopción de dicho enfoque, si bien permite reconocer nuevos ámbitos de acción a la vez incorpora nuevas complejidades, ya que para obtener la efectividad deseada no sólo se requiere de decisiones políticas de alto nivel y de un amplio consenso entre los actores sociales, sino que además requiere modificar el modo en que normalmente se han definido, implementado y evaluado las políticas públicas.

Para ello, en el primer capítulo se analizan las principales características del mercado de trabajo, en función de un conjunto de indicadores seleccionados que ponen en evidencia las diferencias existentes entre mujeres y hombres en cuanto a su inserción en la fuerza de trabajo, en el tipo de ocupaciones que usualmente desempeñan, así como en el grado en que les afectan las principales carencias, ya sea en términos de desempleo, informalidad y en las diferenciales de remuneraciones en los puestos de trabajo. Adicionalmente, se presenta información detallada acerca de las políticas activas de mercados de trabajo, buscando identificar la presencia de criterios consistentes con la integración de un enfoque de igualdad de oportunidades en su diseño e implementación. Este apartado finaliza identificando la presencia de nuevas condiciones que pueden facilitar la integración de un enfoque de género.

En el segundo apartado, se revisan las diversas iniciativas orientadas a incorporar la dimensión de igualdad de oportunidades, tanto a nivel institucional, como de los ámbitos en que se aplica el Plan de Igualdad de Oportunidades en el país. Se distinguen especialmente los objetivos de autonomía económica y de gestión pública, y se analizan los resultados de la evaluación de dicho Plan. En el ámbito privado, se analizan los contenidos de los acuerdos forjados en el marco de las negociaciones colectivas, en orden a identificar la existencia e importancia de los temas de género, y adicionalmente, se analiza el efecto de las iniciativas e integración regional, en particular, el efecto del MERCOSUR y de sus iniciativas tanto en materia de políticas de empleo como de la integración del enfoque de igualdad de oportunidades en Chile.

En el tercer capítulo se revisa la experiencia de España, en especial, por lo objetivos avances logrados en esta materia, los cuales sirven de referencia para la evaluación de la experiencia nacional que se presenta en el último capítulo final de conclusiones.

EL MERCADO DE TRABAJO EN CHILE

El mercado de trabajo en Chile en el período 2000-2006, se caracterizó por la persistencia de una elevada tasa de desocupación, producto de una fuerte desaceleración y caída de la actividad económica originada en 1999. Pese a que a partir de entonces la economía reanudó su crecimiento, sólo desde 2005 la tasa de desempleo ha registrado una sostenida tendencia a la baja.

En efecto, la desaceleración del ritmo de crecimiento comenzó a observarse a comienzos de 1998, y a partir del cuarto trimestre de ese año se inició un ajuste recesivo que se prolongaría hasta el tercer trimestre de 1999. Correlativamente, y con un rezago de un semestre, la tasa de creación de empleo comenzó a declinar hasta tornarse negativa durante todo el año 1999, lo que derivó en un aumento de la tasa de desempleo desde 5,3% al inicio de 1998 hasta un máximo de 11,4% en el tercer trimestre de 1999.

El shock externo afectó especialmente al empleo asalariado de la construcción y de la industria, y al crecimiento de los salarios reales. Como es posible apreciar en el Cuadro 1, la alta y persistente desocupación fue una constante durante gran parte de los años considerados, pues pese a que la economía creció en promedio un 4% anual, la tasa de desocupación sólo disminuyó en 0,5 puntos porcentuales entre 2000 y 2005. Y el desempleo pudo ser mayor aún, si se hubiesen registrado presiones adicionales de oferta de trabajo, o si desde el Estado no se implementaran programas de empleo directo e indirecto, que llegaron a alcanzar una cobertura de 100 mil puestos de trabajo a fines de 1999.

Durante varios años, la recuperación económica no sólo fue modesta sino que también inestable y con una baja capacidad para generar nuevos empleos; al menos a un ritmo tal que permitiera disminuir significativamente la tasa de desocupación. Así, sólo a partir de 2005, cuando comenzaron a dinamizarse los sectores más intensivos en el uso de mano de obra, esta situación comenzó a revertirse, hasta alcanzar importantes disminuciones de la tasa de desempleo y mantener un alto ritmo de creación de nuevos puestos de trabajo, como el que hoy exhibe la economía chilena.

Cuadro 1:
CHILE: 2000 – 2006. Indicadores seleccionados
 (Variaciones % anuales y tasa de desempleo)

| Años | Pib | Empleo | Desempleo | Salarios Reales | S. Mínimo Real | Productividad |
|--------------------|-----|--------|-----------|-----------------|----------------|---------------|
| 2000 | 4,5 | 1,7 | 9,7 | 1,4 | 7,2 | 2,8 |
| 2001 | 3,4 | 1,1 | 9,9 | 1,6 | 3,8 | 2,3 |
| 2002 | 2,2 | 1,9 | 9,8 | 2,0 | 2,9 | 0,3 |
| 2003 | 3,9 | 3,8 | 9,5 | 0,9 | 1,7 | 0,1 |
| 2004 | 6,0 | 2,7 | 10,0 | 1,8 | 2,8 | 3,5 |
| 2005 | 5,7 | 3,8 | 9,2 | 1,9 | 2,1 | 2,5 |
| 2006 | 4,0 | 1,7 | 7,8 | 2,0 | 2,6 | 2,3 |
| Promedio 2000-2005 | 4,2 | 2,4 | 9,4 | 1,7 | 3,3 | 2,0 |

Fuente: elaboración propia según INE y Banco Central.

Principales características

La oferta de trabajo

Desde el punto de vista de la oferta laboral, interesa identificar el grado de participación de los diferentes grupos de interés de la población en edad de trabajar en la fuerza de trabajo. En particular, se busca identificar las características de la inserción en los mercados de trabajo de los grupos de mujeres y de etnias.

En un primer nivel agregado, es posible observar (Cuadro 2) que, la *Tasa de Actividad*, o la proporción que representa la población económica activa en la población total, se sitúa en torno a un 40% de la población durante el período, con una leve tendencia al alza en los últimos años. Sin embargo, al considerar este indicador por grupos específicos, se anotan diferencias importantes, especialmente por género, puesto que la tasa de actividad de las mujeres es significativamente inferior a la de los hombres; 52% y 28% en promedio, respectivamente, pese al mayor aumento registrado en el período en el caso de las mujeres.

También se presentan diferencias visibles al considerar a las etnias. En efecto, según la información disponible del Censo de Población y Vivienda de 2002, y también con los resultados de la Encuesta Casen para los años 2000 y 2003, se obtiene que la tasa de actividad alcanza a un 37,0% promedio de la población respectiva, superando a la registrada en el caso de las mujeres, aunque anota un nivel relativamente similar a la del total de la población. Adicionalmente, para el segmento más joven de la población en edad de trabajar, entre 15 y 19 años, este indicador se sitúa sólo en torno a un 12,5% promedio, lo cual es consistente con una alta participación de los jóvenes en el sistema educacional.

Un indicador complementario al anterior, es la *Tasa de Participación*, que expresa la proporción de la población en edad de trabajar en la fuerza de trabajo. Para el caso de los hombres

se sitúa cercana al 73,0%, superando significativamente a la registrada para el grupo de mujeres, la que sólo alcanza a un 34% en promedio, constituyéndose, además, en la más baja entre los países de América Latina.

Adicionalmente, es posible observar que mientras la tasa de participación de los hombres muestra una caída sostenida en el período, la correspondiente a las mujeres muestra tendencia al aumento, al pasar desde un 35,6% en 2000 a un 38,5% en 2006. Por su parte, para el grupo de etnias, los valores obtenidos para este indicador superan ampliamente a los de mujeres y, al mismo tiempo, no presentan diferencias significativas con la tasa de participación total de la economía, la que se sitúa en un 54,5% en promedio.

Finalmente, los antecedentes sobre la composición de la fuerza de trabajo permiten ilustrar acerca de participación por grupos de interés, y por niveles de educación. Su estructura por género es complementaria con las significativas diferencias de participación por sexo señaladas con anterioridad, ya que alrededor de dos tercios de la población económicamente activa está constituida por hombres, y que el tercio restante es fuerza de trabajo femenina. En paralelo, se obtiene además que sólo un 4,1% de la población activa está constituida por etnias, según la información censal de 2002.

En cuanto al nivel educacional, los indicadores presentados muestran que se trata de una fuerza de trabajo con un relativamente alto nivel de educación, y que una proporción marginal de ella, sólo un 1% en 2006, no la posee; mientras que cerca de un 74% en promedio, registra niveles de educación básica o secundaria, y alrededor de un 25% posee estudios terminados de carácter técnico superior o universitario. Destaca, además, la tendencia a la baja de la proporción de la fuerza de trabajo con estudios básicos, y el aumento de los niveles de estudios superiores tanto en educación secundaria, como en la de carácter técnico y universitario, con aumentos de 2 y 3 puntos porcentuales entre 2006 y 2000, respectivamente. Por último, conviene destacar que se trata de una fuerza de trabajo fundamentalmente urbana, ya que la proporción de ésta en zonas rurales no supera el 13% del total.

Finalmente, respecto de las etnias el panorama por niveles educacionales de la población en edad de trabajar difiere significativamente respecto del resto de la población. Así, la proporción de quienes no poseen educación en el total es casi 8 veces mayor en este caso, y quienes sólo poseen educación básica representan más de la mitad de la PET de etnias en el país. En complemento, en los restantes niveles de mayor educación, las etnias registran menores proporciones relativas en educación media, en la de carácter técnico y en el nivel universitario.

Cuadro 2:
Oferta de trabajo. Indicadores seleccionados
(en % sobre los totales respectivos)

| Concepto | Indicadores | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| <i>Tasa de actividad</i> | <i>Total</i> | 38,9 | 39,0 | 39,7 | 40,6 | 41,5 | 42,2 | 41,8 |
| | Hombres | 52,5 | 52,7 | 53,6 | 54,0 | 54,3 | 54,7 | 54,2 |
| | <i>Mujeres</i> | 25,7 | 25,5 | 26,1 | 27,5 | 28,9 | 30,1 | 29,7 |
| | <i>Etnias^a</i> | 38,8 | nd | 37,0 | 39,7 | nd | nd | nd |
| | Jóvenes (15 a 19 años) | 13,7 | 12,8 | 12,2 | 12,0 | 12,1 | 12,2 | 13,1 |
| <i>Tasa de participación por género y etnias</i> | Hombres | 73,9 | 73,4 | 73,0 | 72,9 | 72,5 | 72,5 | 71,7 |
| | Mujeres | 35,6 | 35,0 | 35,0 | 36,6 | 38,1 | 39,2 | 38,5 |
| | Total | 54,4 | 53,9 | 53,7 | 54,4 | 55,0 | 55,6 | 54,8 |
| | Etnias ^a | 54,1 | nd | 50,4 | 55,8 | nd | nd | nd |
| <i>Composición de la PEA</i> | <i>por género y etnias</i> | | | | | | | |
| | Hombres | 66,7 | 67,0 | 66,8 | 65,9 | 64,8 | 64,1 | 64,2 |
| | Mujeres | 33,3 | 33,0 | 33,2 | 34,1 | 35,2 | 35,9 | 35,8 |
| | Etnias ^a | 4,2 | nd | 4,1 | 5,1 | nd | nd | nd |
| | <i>Nivel educativo PEA total</i> | | | | | | | |
| | Sin educación | 1,5 | 1,4 | 1,3 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,0 |
| | Básica o primaria | 31,0 | 30,2 | 30,0 | 28,6 | 27,6 | 26,7 | 25,3 |
| | Media o Secundaria | 47,3 | 47,2 | 47,6 | 48,1 | 48,4 | 47,9 | 48,6 |
| | Superior técnico | | | | | | | |
| | profesional | 6,6 | 7,2 | 7,0 | 7,3 | 7,6 | 8,5 | 8,4 |
| | Universitario | 13,6 | 14,0 | 14,2 | 14,8 | 15,1 | 15,8 | 16,7 |
| | <i>Nivel educativo PET etnias</i> | | | | | | | |
| | Sin educación | nd | nd | nd | 9,4 | nd | nd | nd |
| | Básica o primaria | nd | nd | nd | 53,8 | nd | nd | nd |
| | Media o Secundaria | nd | nd | nd | 32,3 | nd | nd | nd |
| | Superior técnico | | | | | | | |
| | profesional | nd | nd | nd | 1,8 | nd | nd | nd |
| | Universitario | nd | nd | nd | 2,7 | nd | nd | nd |
| | <i>PEA rural</i> | 12,7 | 12,6 | 12,9 | 12,8 | 12,8 | 13,0 | nd |

Fuente: Elaboración propia según INE.

a: La información para 2002 se obtuvo del Censo de Población de ese año (véase Cuadro 1, Anexo), y en los demás años a partir de encuestas CASEN de 2000 y 2003, respectivamente.

La demanda por trabajo

Los indicadores seleccionados para describir la demanda por trabajo, que se presentan en el Cuadro 3, consideran, en un primer nivel de análisis, la *Tasa de Empleo*, definida como la proporción de trabajadores que tienen un empleo respecto de la población en edad de trabajar. Este indicador, para el conjunto de la economía, muestra un comportamiento consistente con la lenta reactivación de la generación de empleos verificada durante la recuperación de la actividad económica en los primeros años del período analizado. En efecto, sólo a partir de 2003, la tasa de empleo marca un aumento a un 49,2% que le permite igualar la

registrada en 2000. Desde entonces, ha presentado sostenidos incrementos hasta alcanzar un 50,5% en 2006, el valor más alto registrado en los años considerados.

Si se analiza este indicador según género, se observa que éste es significativamente superior en el caso de los hombres respecto de las mujeres: cercano al doble, en promedio; pese a que dicho diferencial ha registrado una disminución en los últimos años, ya que mientras en 2000 alcanzaba a 2,1 veces, en 2006 se redujo a 1,9 veces. Por su parte, para el grupo de las etnias, la tasa de empleo alcanzó a un 49,9% de acuerdo con la Encuesta CASEN, superando el coeficiente del año 2000 en 3 puntos porcentuales; lo que lo sitúa en niveles cercanos al registrado para el total de los ocupados.

Adicionalmente, se presenta información sobre la composición del empleo, considerando la clasificación por tres sectores: primario (agricultura, silvicultura, caza y pesca y minería); secundario (industria, electricidad gas y agua y construcción), y terciario (comercio, transportes y comunicaciones, servicios financieros y los servicios personales, comunales y sociales). En cada caso, se han construido indicadores que muestran la composición por sexo de cada uno de los sectores productivos respectivos.

La composición del empleo total, según los sectores señalados, muestra la alta proporción en el total de las actividades de servicios, las que concentran algo menos de dos tercios del total de las ocupaciones, especialmente en los servicios personales y sociales y en el comercio. Le siguen en importancia, las actividades productivas secundarias, con una proporción que bordea el 22% del empleo total, concentrada en las manufacturas y en la construcción. Finalmente, las actividades primarias presentan la menor proporción sobre las ocupaciones, alcanzando sólo alrededor de un 14,5% en promedio. En este caso se observa una leve tendencia a la baja, la que es compensada por una tendencia al alza del empleo en los sectores terciarios.

En cuanto a la composición de estas agrupaciones de sectores productivos por género, es posible apreciar, que las mujeres presentan una mayor participación en las actividades terciarias, no obstante que se ha registrado una disminución en el período, desde 50,8% en 2000 a un 46,2 en 2006. Al mismo tiempo, se ha observado un aumento de su participación en el empleo total del sector primario, pasando desde un 9,9% en 2000 a un 15,2% en 2006.

Cuadro 3:
Oferta de trabajo. Indicadores seleccionados
(en % sobre los totales respectivos)

| Concepto | Indicadores | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| <i>Tasa de empleo</i> | <i>Total ocupados</i> | 49,1 | 48,6 | 48,4 | 49,2 | 49,5 | 50,4 | 50,5 |
| | Ocupados hombres | 67,0 | 66,3 | 66,0 | 66,3 | 65,7 | 66,3 | 66,7 |
| | Ocupados mujeres | 31,9 | 31,5 | 31,5 | 32,8 | 33,8 | 35,1 | 34,9 |
| | Ocupados etnias ^a | 46,9 | nd. | 42,0 | 49,9 | nd. | nd. | nd. |
| <i>Composición del empleo total y sectorial</i> | % empleo primario | 15,6 | 15,0 | 15,0 | 15,0 | 15,1 | 14,8 | 14,0 |
| | % hombres | 90,1 | 89,4 | 89,0 | 88,4 | 86,5 | 85,6 | 84,8 |
| | % mujeres | 9,9 | 10,6 | 11,0 | 11,6 | 13,5 | 14,4 | 15,2 |
| | % empleo secundario | 22,1 | 22,5 | 22,8 | 22,7 | 22,4 | 21,8 | 22,2 |
| | % hombres | 81,8 | 81,3 | 82,7 | 82,3 | 81,2 | 81,7 | 82,1 |
| | % mujeres | 18,2 | 18,7 | 17,3 | 17,7 | 18,8 | 18,3 | 17,9 |
| | empleo terciario | 62,3 | 62,5 | 62,2 | 62,3 | 62,5 | 63,4 | 63,8 |
| | % hombres | 63,9 | 56,3 | 55,9 | 55,1 | 54,4 | 54,7 | 53,8 |
| | % mujeres | 50,8 | 43,7 | 44,1 | 44,9 | 45,6 | 45,3 | 46,2 |

Fuente: Elaboración propia según INE.

a: La información para 2002 se obtuvo del Censo de Población de ese año (véase Cuadro 1, Anexo), y en los demás años a partir de encuestas CASEN de 2000 y 2003, respectivamente.

b: La información de empleo de etnias por ramas de actividad económica no se encuentra disponible.

La información anterior puede ser complementada con la que proviene de la Encuesta CAS-SEN (2003), ya que ilustra con mayor detalle el tipo de inserción laboral de las mujeres que sugieren los datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE). En efecto, la información referida muestra que las mujeres se concentran en pocas ramas de actividad económica, ya que el 71,6% de éstas se concentran en sólo dos actividades: actividades: Servicios Comunes, Sociales y Personales y Comercio¹.

Adicionalmente, es posible advertir que el 64,1% de las mujeres se concentra en sólo 17 oficios, ligados a tareas “típicamente” femeninas² (como personal doméstico, vendedoras y demostradoras en tiendas, secretarias, gerentes de comercio mayorista y minorista, maestros de enseñanza primaria, mozos de labranza y peones agropecuarios, entre otros), mientras que en el caso de los hombres se presenta una mayor variedad de oficios desempeñados.

Problemas de empleo

Un tercer componente de indicadores se presenta en el Cuadro 4, y corresponde a lo que se ha denominado como “*problemas de empleo*”, con el que se busca, en un primer nivel, informar acerca de la magnitud del desempleo y de la informalidad en el mercado de traba-

¹ Véase Anexo 2, Cuadro 3.

² Véase Anexo 2, Cuadros 4 y 5.

jo. En un segundo nivel, se presenta información sobre las características del desempleo: de larga duración, en jefes de hogares, y así como por género, etnias, edades y niveles educacionales. Adicionalmente, se incluyen indicadores próximos de subutilización de la fuerza de trabajo, como los ocupados con jornadas inferiores a las 40 horas semanales, la proporción de los empleos sin remuneración en la ocupación total y, finalmente, la proporción de la población en edad de trabajar inactiva, que se declara como actividad: “*quehaceres del hogar*”.

La tasa de desempleo abierto para la economía chilena en el período 2000 – 2006 registró en promedio un 9,4% de la fuerza de trabajo, y su trayectoria ha estado condicionada fundamentalmente por la extensión en el tiempo de los efectos de la recesión de 1999. Así, sólo a partir de 2005 se advierten disminuciones significativas, producto del mayor dinamismo en la creación de nuevos puestos de trabajo.

En un segundo nivel de análisis, se presentan algunas características del desempleo. En cuanto a su duración, se obtiene que, en promedio para los años considerados, un 34% de los desocupados registra más de seis meses en dicha condición, y que ello afecta relativamente más a las mujeres que a los hombres. También se observa que un 4% del total de los hogares del país registra al jefe de hogar como desempleado. En ambos casos se advierten tendencias a la baja, correlativas con la disminución de la tasa de desocupación abierta.

Al comparar la situación del desempleo por género, se advierte que la tasa de desocupación es mayor para las mujeres que para los hombres, y que esta diferencia tiende a permanecer en el tiempo como tendencia, pese a que en el corto plazo se han registrado fluctuaciones vinculadas con la trayectoria del desempleo. En efecto, mientras que en los inicios del período se presentaron relativamente altas y persistentes tasas de desocupación, la *brecha de desempleo* (o la diferencia entre la tasa de desocupación femenina respecto de la masculina) disminuye, mientras que tiende a aumentar una vez que la economía logra dinamizar su capacidad de generación de nuevos puestos de trabajo. En este sentido, los flujos de entrada y salida de la fuerza de trabajo se tornan en variables relevantes para mejor comprender dicha evolución, ya que la evidencia sugiere que la tasa de participación femenina, tiende a activarse en períodos de expansión económica y de crecimiento del empleo.

Por otra parte, si se analiza la tasa de desempleo por etnia, es posible constatar que ésta es superior a la que se registra para el conjunto de la economía. En efecto, de acuerdo con la información Censal de 2002, la tasa de desocupación de etnias alcanzó a un 15,4% en 2002, superando al desempleo femenino, un 10,1%, y al registrado entre los hombres, un 9,6% en el mismo año. Además, si se comparan las tasas de desempleo de etnias para los años 2000 y 2003, que provienen de la Encuesta CASEN, también tienden a prevalecer los diferenciales referidos, aunque se observa una mayor convergencia con la tasa de desempleo de mujeres.

Adicionalmente, al considerar los tramos de edades, la distribución de la tasa de desempleo se muestra inversamente proporcional con la edad, ya que los mayores valores se alcanzan

en el tramo de los más jóvenes, duplicando el valor de la tasa de desempleo promedio, y el menor entre los mayores de 65 años. Al respecto conviene mencionar que el nivel absoluto de personas ubicadas en el tramo de edad de 15 – 24 años es bajo, ya que la *tasa de actividad* en este caso es relativamente menor que en el resto de los tramos de edad, sólo un 12% en promedio, lo que revela la alta participación de este grupo en el sistema educacional.

Cuadro 4:
Problemas de empleo. Indicadores seleccionados
(en % sobre los totales respectivos)

| Concepto | Indicadores | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|--|------|------|------|------|------|------|------|
| <i>Tasa de empleo</i> | % PEA desocupados | 9,7 | 9,9 | 9,8 | 9,5 | 10,0 | 9,2 | 7,8 |
| | % Ocupados no cotizan S. Pensiones | 37,2 | 33,6 | 35,4 | 34,6 | 37,3 | 36,2 | 34,6 |
| | % Independientes no profesionales | 23,8 | 25,0 | 24,9 | 24,7 | 24,7 | 22,6 | 23,8 |
| | % Asalariados en microempresas | nd | 16,1 | 15,9 | 15,2 | 16,1 | 15,4 | nd |
| | % Total trabajadores informales ^b | nd | 41,2 | 40,8 | 40,0 | 40,7 | 37,9 | nd |
| <i>Incidencia de la informalidad</i> | % desempleados 6 meses o más | nd | 34,9 | 34,7 | 34,3 | 32,9 | 33,0 | nd |
| | % desempleados hombres 6 meses o + | nd | 31,2 | 31,7 | 29,7 | 27,2 | 27,8 | nd |
| | % desempleados mujeres 6 meses o + | nd | 41,9 | 40,3 | 42,1 | 40,9 | 38,0 | nd |
| <i>Desempleo larga duración</i> | % hogares jefes desempleados | nd | 4,6 | 4,3 | 3,8 | 4,3 | 3,7 | nd |
| <i>Desempleo por grupos demográficos</i> | Tasa desempleo hombres | 9,4 | 9,7 | 9,6 | 9,1 | 9,4 | 8,5 | 6,9 |
| | Tasa desempleo mujeres | 10,4 | 10,1 | 10,1 | 10,3 | 11,2 | 10,6 | 9,5 |
| | Tasa desempleo etnias ^a | 13,3 | nd | 15,4 | 10,6 | nd | nd | nd |
| | Hombres | nd | nd | 9,8 | nd | nd | nd | nd |
| | Mujeres | nd | nd | 12,1 | nd | nd | nd | nd |
| | Tasa desempleo grupos de edad | | | | | | | |
| | 15 - 24 | 19,8 | 20,9 | 21,6 | 21,1 | 20,8 | 19,7 | 15,1 |
| | 25 - 34 | 10,0 | 11,1 | 10,5 | 10,1 | 10,6 | 9,8 | 7,7 |
| | 35 - 44 | 5,4 | 6,7 | 6,5 | 6,1 | 6,8 | 5,9 | 4,3 |
| | 45 - 54 | 4,8 | 5,2 | 5,2 | 4,9 | 5,2 | 4,7 | 3,4 |
| | 55 - 64 | 5,2 | 4,8 | 4,5 | 4,5 | 4,3 | 3,9 | 2,8 |
| | 65 - + | 1,6% | 1,6 | 2,0 | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 1,4 |
| | Tasa desempleo niveles educativos | | | | | | | |
| | Sin educación | 3,5 | 3,9 | 3,0 | 3,9 | 4,0 | 2,6 | 3,9 |
| | Básica o primaria | 5,6 | 6,0 | 6,0 | 4,9 | 5,0 | 4,2 | 4,1 |
| | Media o Secundaria | 9,1 | 9,3 | 9,6 | 9,0 | 9,4 | 8,5 | 7,1 |
| | Superior técnico profesional | 13,1 | 11,3 | 9,7 | 9,0 | 10,8 | 8,9 | 7,2 |
| | Universitario | 6,9 | 6,5 | 5,2 | 6,2 | 6,5 | 5,2 | 5,2 |
| <i>Subempleo</i> | % ocupados < 40 hrs. semanales | nd | 16,5 | 15,2 | 15,9 | 16,4 | 16,6 | nd |
| <i>Trabajador no remunerado</i> | % Familiares no remunerados | 2,3 | 2,2 | 2,2 | 2,3 | 2,3 | 2,2 | 2,0 |
| <i>Inactivos – Quehaceres del hogar</i> | Total (% de PET) | 24,2 | 24,0 | 24,7 | 23,7 | 22,1 | 22,1 | 22,1 |
| | Hombres (% de PET hombres) | 0,9 | 0,9 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,3 | 1,0 |
| | Mujeres (% de PET mujeres) | 47,6 | 47,2 | 48,6 | 46,7 | 43,4 | 43,5 | 43,4 |

Fuente: Elaboración propia según INE.

a: La información para 2002 se obtuvo del Censo de Población de ese año (véase Cuadro 1, Anexo), y en los demás años a partir de encuestas CASEN de 2000 y 2003, respectivamente.

b: El total de empleo informal corresponde a la suma de trabajadores por cuenta propia no profesionales y asalariados de microempresas.

En cambio, una relación diferente se verifica al considerar la tasa de desempleo por niveles educacionales, ya que ésta se muestra en forma de U invertida: es decir, la tasa de desocupación crece a medida en que aumenta el nivel de educacional y cae en el tramo superior o universitario.

Al respecto, es necesario tener en cuenta que entre los niveles de educación primaria y secundaria se concentra cerca de las tres cuartas partes de la fuerza de trabajo, por lo que estos grupos son decisivos para determinar la desocupación promedio de la economía. En efecto, la tasa de desempleo entre la fuerza de trabajo con educación primaria registra en los años señalados un descenso de casi 5 puntos porcentuales, mientras se mantiene relativamente estable la registrada entre los que han terminado la educación secundaria. En definitiva, tales efectos han permitido más que compensar los incrementos registrados en las tasas de desempleo de los niveles técnico superior y universitario, lo que permite explicar la caída de la tasa de desocupación global en los últimos años.

Por otra parte, en lo relativo al *empleo informal*, es posible observar que la importancia del empleo desarrollado por trabajadores independientes no profesionales en la ocupación total, alcanza a un 24,1% en promedio para el período considerado. Este indicador constituye uno de los componentes principales de la definición operacional de empleo informal junto con la proporción de asalariados que se desempeñan en microempresas (consideradas éstas, como aquéllas que cuentan entre 2 y 5 asalariados), y que representan un 15,7% del empleo total en el período 2001 – 2005. Así, se obtiene que, en promedio, el empleo informal se sitúa en alrededor de un 40% de la ocupación total. No obstante lo anterior, y complementariamente con el mayor dinamismo de la generación de empleos asalariados hacia finales del período, este indicador ha mostrado una disminución, hasta alcanzar un 37,9% del empleo en 2005.

Complementariamente con lo anterior, se presenta la proporción de los ocupados que no cotizan en el sistema de pensiones, la que alcanza una magnitud de 35,5% en el período, y que se explica fundamentalmente por la voluntariedad de cotizar para los trabajadores independientes y, en menor medida, por la existencia de empleos asalariados que eluden la obligatoriedad de aportar al sistema de pensiones.

Adicionalmente, se presenta la evolución de los trabajadores que se desempeñan en jornadas inferiores a las 40 horas de trabajo semanales, así como la proporción de trabajadores no remunerados en el total del empleo. En promedio, para los años considerados, los trabajadores con jornadas semanales más reducidas alcanzan a un 16% del total de los ocupados, lo que equivale a alrededor de un tercio de los asalariados, y se observa además que esta proporción ha tendido a aumentar en el tiempo.

Por último, la proporción de trabajadores que no perciben remuneraciones o ingresos monetarios tiene una importancia menor en el total, ya que sólo alcanza a un 2,2% del empleo, y no presenta cambios significativos en el tiempo. Sin embargo, se ha incorporado un indicador adicional sobre la proporción de la población en edad de trabajar inactiva, que se declara desempeñar “*quehaceres del hogar*”.

Como es posible advertir, se trata de población femenina que representa alrededor de un 22% y un 45% de la población en edad de trabajar total y femenina, respectivamente, que desarrolla normalmente actividades que no tienen una contraprestación monetaria ni son directamente transadas en el mercado. Sin embargo, el que esta proporción de inactivos pueda ser considerada como oferta de trabajo potencial, requiere conocer cuál es la magnitud de quienes manifiesten “*deseos de trabajar*”, así como los niveles de remuneración para los cuales dicha oferta se materializaría.

Ingresos y remuneraciones

El último componente es el relativo a los ingresos y a las remuneraciones, y contiene indicadores, para el primer nivel de análisis, sobre el crecimiento real de las remuneraciones por hora, en el que se consideran tanto los cambios en el nivel de precios doméstico como de la capacidad de compra de éstas respecto del parámetro de comparación internacional, o el deflactor de *Poder de Paridad de Compra*.

En un segundo nivel, se presenta un grupo de indicadores que muestra el grado de diferencias entre las remuneraciones por determinados grupos de interés; en particular, en este caso se dispone de información para el período 2000 – 2006 que permite analizar las diferencias salariales y su evolución según género y entre niveles de educación.

Las remuneraciones reales medias por hora muestran en el período un comportamiento ascendente, registrando un aumento medio anual de 1,7% entre 2006 y 2000. Al ajustar la trayectoria nominal de los salarios medios por el Poder de Paridad de Compra, se obtiene un mayor crecimiento: 2,7% promedio anual para el período 2001 – 2004.

En el segundo nivel de análisis, se utiliza el indicador que relaciona el salario medio de las mujeres como proporción del relativo a los hombres. En este caso, este indicador presenta fluctuaciones en el período, las que guardan relación con el ciclo económico y con los cambios procíclicos de la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo. En todo caso, como se trata de un rasgo estructural, el menor nivel salarial de las mujeres respecto de los hombres, en promedio, permanece prácticamente inalterado. No obstante lo anterior, para lograr una mayor precisión en el análisis de este diferencial, se requiere de establecer controles por el tipo de ocupación, edad y educación entre otras, y así arribar a conclusiones definitivas.

Adicionalmente, se presenta información relativa con los ingresos informales y su relación con el salario medio de la economía. En efecto, la construcción de un ingreso informal para el total de los trabajadores así considerados, y para hombres y mujeres, es el resultado ponderado de los ingresos de los trabajadores por cuenta propia y de los trabajadores asalariados que se desempeñan en empresas de hasta 5 trabajadores. El valor resultante de lo anterior se compara con el salario medio pertinente, y se obtiene que los ingresos informales representan alrededor de un 58% de los salarios medios, y que este diferencial es mayor en el caso de las mujeres informales que entre los hombres informales.

Finalmente, las diferencias salariales según niveles de educación como proporción del salario medio del nivel de educación superior, resultan significativas, y proporcionales. En efecto, el paso de un nivel educacional a otro siempre está asociado con aumentos en el nivel de los salarios medios; siendo los de mayor magnitud, los asociados a la transición desde el nivel técnico al universitario, con incrementos de 45 puntos porcentuales. Lo anterior pone en evidencia que el nivel de educación es uno de los condicionantes principales del nivel las remuneraciones.

Cuadro 5:
Ingresos y remuneraciones. Indicadores seleccionados
(en % sobre los totales respectivos)

| Concepto | Indicadores | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| <i>Remuneración real por hora trabajada</i> | Índice de remuneraciones | 78,62 | 82,74 | 86,51 | 89,77 | 92,37 | 96,97 | 102,22 |
| | Ajustada por PPP. | 1,029 | 1,041 | 1,051 | 1,089 | 1,144 | nd | nd |
| <i>Diferencia salarial entre género</i> | en % salario hombres | nd | 9,0% | 11,9% | 12,4% | 5,2% | 8,0% | nd |
| <i>Diferencia salarial etnias^a</i> | en % salarios población no indígena | 58,0 | nd | nd | 50,0 | nd | nd | nd |
| <i>Diferencia ingreso informales (% salario medio economía)</i> | Total Informales | nd | 61,6% | 54,8% | 63,0% | 54,0% | 57,9% | 61,6% |
| | Informales hombres | nd | 63,6% | 57,3% | 67,0% | 61,3% | 61,9% | 63,6% |
| | Informales mujeres | nd | 58,6% | 50,6% | 56,7% | 49,4% | 51,4% | 58,6% |
| <i>Diferencia salarial por niveles educativos (en % del salario medio universitario)</i> | Sin educación | nd | 19,1% | 17,8% | 20,4% | 21,1% | 20,8% | nd |
| | Básica o primaria | nd | 21,2% | 22,6% | 22,2% | 24,2% | 24,7% | nd |
| | Media o Secundaria | nd | 29,0% | 30,3% | 30,1% | 32,0% | 32,6% | nd |
| | Superior técnico profesional | nd | 47,8% | 47,6% | 53,9% | 51,4% | 53,4% | nd |
| | Universitario | nd | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fuente: Elaboración propia según INE.

a: La información disponible proviene de las Encuestas CASEN para 2000 y 2003, y se refiere al ingreso medio de los ocupados en cada caso.

En definitiva, el mercado de trabajo en Chile presenta, desde el punto de vista de la oferta laboral, bajas tasas de actividad y de participación femenina, lo que no ocurre en términos relativos con el grupo de etnias. Así, se trata de una oferta principalmente masculina y urbana, la que presenta relativamente altos niveles de escolaridad, excepto para las etnias. Es importante considerar que además, se observa una alta proporción de mujeres en condición de inactivas que declaran como actividad “quehaceres del hogar”, cerca de un 45% de población en edad de trabajar femenina, lo que sugiere la existencia de un potencial de oferta de trabajo, que podría activarse bajo determinadas condiciones.

En términos de empleo, la tasa de ocupación es menor entre las mujeres que en hombres, pues sólo representa alrededor de un 50% de la este último grupo, y en términos de su estructura, las ocupaciones se concentran en los sectores terciarios, en los cuales la parti-

cipación de las mujeres es la más alta. En cuanto al desempleo, si bien este ha registrado una importante disminución en los últimos años, afecta con mayor intensidad a las etnias y mujeres que a los hombres. La duración del desempleo es mayor para el grupo de mujeres, es creciente según la edad y tiende a aumentar con los niveles de educación, con excepción del tramo de mayor calificación. La informalidad en el empleo, por su parte, es también un rasgo presente en el mercado de trabajo chileno, pues su importancia alcanzó a un 37,9% del empleo total en 2006, y está mayoritariamente conformado por trabajadores por cuenta propia no profesionales.

Las características de la inserción en el empleo, tienen correlato en los diferenciales de ingresos y de remuneraciones. En efecto, pese a que las remuneraciones reales por hora muestran aumentos sostenidos en el tiempo, persisten diferenciales que desfavorecen a las mujeres respecto de hombres, y a las etnias respecto del resto de la población. La informalidad, por su parte, también tiene asociados bajos ingresos, los que se comparan desfavorablemente respecto de las remuneraciones medias de la economía. Finalmente, la evidencia sugiere que la importancia de la educación es un factor crucial en la determinación de los niveles salariales.

Políticas y programas de empleo

En esta sección se presentan las principales políticas y programas de empleo existentes en el país, los organismos responsables de su implementación, monitoreo y evaluación, así como el nivel de coordinación interinstitucional. Su objetivo es identificar la vigencia y aplicación de criterios de igualdad de oportunidades, en particular de género y etnia en los distintos programas de empleo. En lo relativo a la aplicación de una perspectiva de género, interesa visualizar si en su diseño y aplicación se incorporan criterios específicos que reconozcan las diferencias entre hombres y mujeres, si se adoptan medidas destinadas a remover los obstáculos que usualmente frenan la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, como la distribución del tiempo de trabajo y servicios de cuidado infantil, así como otros aspectos destinados a asegurar la igualdad de oportunidades entre grupos diversos de la población.

Evolución reciente de las políticas de empleo

Durante el período de análisis, un conjunto de *políticas de mercado de trabajo*, tanto activas como pasivas, fueron implementadas, y una importante inversión en el desarrollo de diseños institucionales y en coordinaciones entre distintas entidades gubernamentales, permitió obtener positivos resultados, y una valiosa experiencia, para enfrentar las dificultades que imponía un contexto de débil dinamismo empleador³.

El instrumental utilizado se orientó a fortalecer la oferta de trabajo (a través de la capacitación laboral); potenciar a grupos vulnerables (con programas de apoyo a desempleados), a

³ Véase Velásquez (2006) op. cit.

aumentar la cantidad demandada de trabajo (mediante programas de empleo directo o bien por subsidios a la contratación de mano de obra); y mejorar el funcionamiento del mercado laboral (mediante el desarrollo servicios de información e intermediación laboral). En cuanto a las políticas pasivas, durante este mismo período, se puso en funcionamiento el Seguro de Cesantía, el que sustituirá en el tiempo al Subsidio de Cesantía preexistente. En el Cuadro 6, se presenta información que permite dimensionar la magnitud involucrada en la implementación de las políticas mencionadas.

El gasto total por concepto de políticas de mercados de trabajo, expresado como porcentaje del PIB, mostró un comportamiento anticíclico en el período, ya que mientras el desempleo se situó en niveles relativamente altos, el gasto total pasó desde un 0,33% del PIB en 2000 a 0,44% en 2002, mientras que en los años siguientes éste se redujo hasta alcanzar un 0,34% del PIB en 2005. Ello se explica por la reducción del gasto en políticas activas; en especial, por las sostenidas disminuciones de los programas de empleo directo y la inversión en capacitación laboral mediante la utilización de la franquicia tributaria⁴. En todo caso, el gasto total en este tipo de políticas se compara favorablemente con las registradas en Chile entre 1995 y 2000; período en el cual éstas alcanzaron sólo un 0,17% del PIB en promedio.

Respecto de las políticas pasivas, en cambio, se observó un comportamiento distinto, ya que el gasto por este concepto aumentó significativamente a partir de 2003, explicado fundamentalmente por la puesta en operación del Seguro de Cesantía. En efecto, el impacto de esta nueva institución en materia de cobertura ha sido significativo si se le compara con el escaso nivel alcanzado por el Subsidio de Cesantía preexistente, y ello se vio reflejado en las magnitudes de gasto involucradas, y es lo que explica a su vez, el leve aumento en el gasto total registrado en 2005 respecto del año anterior.

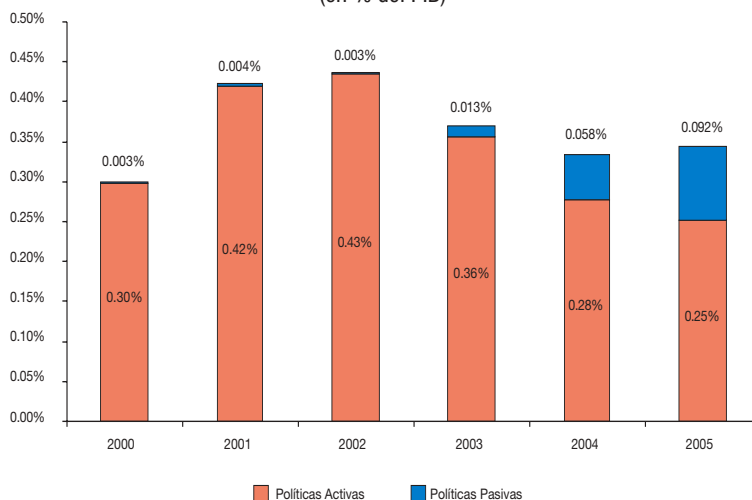
Cuadro 6:
Gasto en políticas de mercado de trabajo en Chile

| Tipo de Políticas | 2000 | | 2001 | | 2002 | | 2003 | | 2004 | | 2005 | |
|------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | (M\$) | (% PIB) | (M\$) | (% PIB) | (M\$) | (% PIB) | (M\$) | (% PIB) | (M\$) | (% PIB) | (M\$) | (% PIB) |
| Políticas Activas | 120.650 | 0,30% | 182.605 | 0,42% | 200.720 | 0,43% | 181.187 | 0,36% | 160.292 | 0,26% | 162.780 | 0,25% |
| Programas de Empleo | 50.791 | 0,13% | 88.061 | 0,20% | 88.247 | 0,19% | 77.497 | 0,15% | 71.789 | 0,12% | 71.097 | 0,11% |
| Capacitación Laboral | 69.794 | 0,17% | 94.339 | 0,22% | 112.431 | 0,24% | 103.478 | 0,20% | 88.014 | 0,14% | 89.429 | 0,14% |
| Intermediación Laboral | 66 | 0,00% | 205 | 0,00% | 42 | 0,00% | 212 | 0,00% | 489 | 0,00% | 2.255 | 0,00% |
| Políticas Pasivas | 1.417 | 0,00% | 1.594 | 0,00% | 1.383 | 0,00% | 6.716 | 0,01% | 33.360 | 0,06% | 59.541 | 0,09% |
| Subsidio de Cesantía | 1.417 | 0,00% | 1.594 | 0,00% | 1.383 | 0,00% | 1.265 | 0,00% | 951 | 0,00% | 508 | 0,00% |
| Seguro de Cesantía | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 5.451 | 0,01% | 32.408 | 0,06% | 59.033 | 0,09% |
| Total | 122.068 | 0,30% | 184.199 | 0,42% | 202.103 | 0,44% | 187.903 | 0,37% | 193.651 | 0,32% | 222.321 | 0,34% |

Fuente: Elaboración propia según información de DIPRES, SENCE, SAFF e INP.

⁴ Cabe advertir que en este caso, la disminución en la inversión en capacitación vía el mecanismo de franquicia tributaria se explica por disposiciones administrativas más estrictas destinadas a corregir comportamientos no deseados en su utilización.

Gráfico 1:
Gasto en políticas de mercados de trabajo 2000 - 2005
(en % del PIB)



Fuente: Elaboración propia según Cuadro 6.

LOS PROGRAMAS DE EMPLEO

Programas de empleo directos

Este tipo de programas cuenta con financiamiento fiscal y opera mediante la contratación directa y transitoria de trabajadores para realizar proyectos de interés público ejecutados por empresas y otras organizaciones sociales; requieren de la participación de gobiernos locales y ser activados en plazos breves⁵; y tienen como finalidad, actuar como instrumento contracíclico, especialmente ante aumentos persistentes del desempleo⁶. Sus principales características se presentan en el Cuadro 7.

Programa de Inversión en la Comunidad (PROEMPLEO)

Este programa se generó en 2001 para reformular las actividades que se desarrollaban en el Programa de Generación de Empleo (PGE) del Ministerio de Hacienda, y se trasladó al Ministerio del Trabajo y Previsión Social con el fin de enfrentar situaciones de alto desempleo.

⁵ Marinakis (2002).

⁶ Este tipo de programas no sólo se ha utilizado en varios países de la Región en el pasado (BID – OIT, 1988), sino que también en Chile durante los años setenta y ochenta, con los programas de empleo Mínimo (PEM) y de Jefes de Hogar (POJH), que operaron a gran escala, llegando a alcanzar en 1983, una cobertura equivalente a un 13% de la población económicamente activa. Véase PREALC – OIT (1988).

En este se ejecutan proyectos intensivos en mano de obra mediante la selección de iniciativas que tengan un alto impacto y beneficio local. Hasta mediados de 2006, y por tratarse de un programa descentralizado, las Intendencias tuvieron la responsabilidad de asegurar que los proyectos respondieran de un modo efectivo a los requerimientos de las comunidades. Sin embargo, a partir de agosto de 2006, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social ha comenzado el traspaso paulatino de su implementación al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), donde se ejecuta como el programa “Mejor Trabajo”⁷.

En este nuevo modelo de funcionamiento, el SENCE puede licitar la ejecución de los proyectos a personas jurídicas sin fines de lucro. En marzo de 2007, este programa registraba a 19.284 beneficiarios, y se ha asumido el criterio de la participación de mujeres en al menos un 40% del total de beneficiarios.

Programa de Emergencia de Empleo (PEE - CONAF)

Del mismo modo que el FOSAC y el PROEMPLEO (Inversión en la Comunidad), este programa comparte la finalidad de absorber mano de obra cesante, otorgando un empleo de carácter transitorio a los beneficiarios, focalizándose en los grupos más vulnerables del mercado de trabajo.

La institución responsable de su funcionamiento e implementación directa de sus actividades es la Corporación Nacional Forestal (CONAF) que depende el Ministerio de Agricultura, y en el cual se desarrollan obras locales en predios, plantaciones y mejoras de áreas silvestres, y opera con jornadas parciales por períodos de tres a seis meses. Durante marzo de 2007, se ha observado una cobertura de 2375 personas.

Con el objetivo de mejorar la eficiencia en la asignación de cupos de empleo a nivel nacional, desde marzo de 2007 se traspasaron los cupos de este programa asignados en el norte del país, a los programas de empleo administrados por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social o adjudicados por el SENCE por licitación a instituciones sin fines de lucro, con experiencia en proyectos sociales y comunitarios.

Fondo Social de Absorción de Cesantía (FOSAC)

Como se advierte en el Cuadro 7, este programa se inició en 1999 con el objetivo explícito de contrarrestar los efectos del aumento del desempleo. Depende del Ministerio del Interior y es ejecutado por gobernaciones, municipios e instituciones sin fines de lucro, y desarrolla proyectos intensivos en el uso de mano de obra.

Su modelo de operación es de carácter descentralizado, de modo que los ejecutores son los que presentan proyectos, y es la unidad del Fondo Social quien determina la admisibilidad

⁷ Véase Kremermann (2007) sobre los cambios recientes.

Cuadro 7:
Principales características de los programas de empleo directo

| Programas directos | Ejecutores | | Institución Responsable | Ministerio Vinculado | Tipo de Proyectos | Cobertura | Beneficios y Contraprestaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|--|
| | Directos | Institucionales | | | | | |
| <i>Inversión en la Comunidad (PROEMPLEO, 2001) y parcialmente "MEJOR TRABAJO" desde agosto de 2006</i> | Instituciones sin fines de lucro | Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) | Subsecretaría del Trabajo | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Ejecución de obras físicas y sociales que mejoren la calidad del entorno local. | Jefes de hogar, de 18 a 65 años, cesantes e inscritos en una OMIL con una antigüedad superior a 60 días, en especial de comunas con alto desempleo. | Un salario mínimo por jornada completa (o proporcional a jornada efectiva) más aportes a seguridad social. |
| <i>Programa de Emergencia de Empleo (PEE, desde 2002), traspasado a "MEJOR TRABAJO" desde agosto de 2007.</i> | Corporación Nacional Forestal (CONAF) | Corporación Nacional Forestal (CONAF) | Servicio Nacional de Capacitación y Empleo SENEC. | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Ejecución de obras locales: predios, plantaciones y mejoras de áreas silvestres (de tres a seis meses) | Jefes de hogar, cesantes, mayores de 18 años, que se encuentren inscritos una OMIL. | Desde 2002, un salario mínimo proporcional por media jornada más aportes a seguridad social. |
| <i>Fondo Social de Absorción de Cesantía (FOSAC, desde 1999) y traspasado en 2007 a "Mejor Trabajo" de SENEC.</i> | Gobernaciones, municipios, instituciones sin fines de lucro | Gobernaciones | Servicio Nacional de Capacitación y Empleo SENEC. | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Obras de utilidad comunal evaluados por la autoridad (gobernador o alcalde). | Jefes de hogar, cesantes e inscritos en una OMIL con una antigüedad superior a 30 días. | Un salario mínimo por jornada completa (o proporcional a jornada efectiva) más aportes a seguridad social. |
| <i>Programa de Mejoramiento Urbano (PMU, desde 1993)</i> | Municipalidades | Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) | Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) | Ministerio del Interior | Proyectos de inversión municipal de mejoramiento y construcción de equipamiento e infraestructura. A partir de 1999, ha ejecutado proyectos intensivos en mano de obra. | Jefes de hogar, cesantes, bajo línea de pobreza e inscritos en una OMIL. | Un salario mínimo por jornada completa (o proporcional a jornada efectiva) más aportes a seguridad social. |

Fuente: Dipres (2007), Kremerman (2007) y Velásquez (2006).

de las distintas propuestas de acuerdo al reglamento vigente, constatando que, efectivamente, sean proyectos de alto impacto en el empleo. Su grupo objetivo está constituido por jefes de hogar, cesantes e inscritos en una Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL), con una antigüedad superior a 30 días

Del mismo modo que el programa anterior, desde marzo de 2007 se traspasaron la totalidad de los cupos a los programas de empleo administrados por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social o adjudicados por el SENCE por licitación a instituciones sin fines de lucro con experiencia en proyectos sociales y comunitarios. En febrero de 2007, este programa beneficiaba a 4.645 personas.

Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)

Los objetivos fundacionales del PMU fueron los de mejorar la calidad de vida de la población más pobre a nivel comunal, en los ámbitos de acceso a empleo, participación ciudadana, seguridad ciudadana y atención de emergencias, entre otros; a través del financiamiento de proyectos y programas de inversión; y es sólo a partir del año 1999, cuando éste se concentró especialmente en ejecutar proyectos que fueran intensivos en mano de obra.

La utilización del PMU para enfrentar la extensión del desempleo provocó debilidades en su operación, ya que las evaluaciones disponibles sugieren que la calidad de las obras ejecutadas disminuyó por privilegiar aumentos de cobertura de beneficiarios.

En la actualidad⁸ este programa cuenta con dos líneas de acción, una descentralizada (Inversión Regional de Asignación Local, IRAL) administrada por el Gobierno Regional, en la cual operan 3 subprogramas, y una centralizada, que corresponde a los fondos de emergencia. La IRAL permite financiar al *Subprograma Tradicional* destinado a proyectos de infraestructura y equipamiento comunitario; al *Subprograma de Seguridad Vecinal* que apoya proyectos de equipamiento comunitario y de infraestructura urbana que tengan por finalidad la prevención de delitos, y al *Subprograma de Superación de La Pobreza* para iniciativas de inversión orientados a generar empleo, que permitan mejorar la calidad de vida de la población con mayores carencias especialmente de las comunas insertas en el Plan Nacional de Superación de la Pobreza, y de aquéllas que también califiquen a juicio del Gobierno Regional.

Los programas identificados, en general, actualmente se focalizan en aquellas localidades con bajo ritmo de creación de empleo y que presentan elevadas tasas de desocupación. En cuanto al esquema de coordinación utilizado entre las instituciones centrales, los organismos responsables y las entidades ejecutoras, este Programa se diferencia de los anteriores pues se trata de un fondo de inversión de apoyo a la gestión municipal, y el patrón general para definir la cobertura de beneficiarios, su distribución así como los recursos necesarios para su financiamiento, se ha activan desde el Ministerio de Hacienda.

⁸ De acuerdo con Kremerman (2007).

Respecto de las condiciones de contratación, éstas se rigen según el Código del Trabajo, y se establecen remuneraciones mínimas proporcionales a las horas o jornadas de trabajo, además de los aportes legales para efectos de seguridad social. Finalmente, en materia de evaluaciones de impacto, se cuentan las realizadas por la Universidad de Chile, producto de la licitación efectuada en su oportunidad por el Ministerio de Hacienda. Ello también es aplicable a los programas de empleo indirectos.

Programas de empleo indirectos

Este tipo de programas opera mediante la concesión temporal de subvenciones al salario o a las contribuciones a la seguridad social de cargo del empleador, bajo el supuesto de que al reducir durante un período el costo salarial de los nuevos trabajadores contratados, aumentará la cantidad demandada de trabajo. Las principales características de estos programas se presentan en el Cuadro 8.

Cuadro 8:
Principales características de los programas de empleo indirecto

| Programas indirectos | Ejecutores | | Institución Responsable | Ministerio Vinculado | Objetivo | Cobertura | Beneficios y Contraprestaciones |
|--|-------------------|-----------------|---------------------------|---|---|---|--|
| | Directos | Institucionales | | | | | |
| <i>Programa de Bonificación a la contratación (PBMO, 200)</i> | Empresas privadas | SENCE | Subsecretaría del Trabajo | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Reinserción laboral de cesantes, mediante la reducción del costo de contratación de las empresas del sector privado. | Jefes de hogar, entre 18 y 65 años, con cesantía mayor a 60 días certificada o inscritos en una OMIL. | Los empleadores que contraten nuevos trabajadores cesantes son beneficiados por una bonificación máxima de 40% de un salario mínimo mensual por trabajador, por un período no superior a 4 meses, más un aporte por costos de capacitación para adquirir nuevas destrezas laborales de \$ 50 mil, por una sola vez. |
| <i>Programa de Bonificación a la contratación para beneficiarios de Chile Solidario, (PBMO-CHS 2004).</i> | Empresas privadas | SENCE | Subsecretaría del Trabajo | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Reinserción laboral de cesantes, mediante la reducción del costo de contratación de las empresas del sector privado. | Beneficiarios de Chile Solidario, entre 18 y 65 años. | Los empleadores que contraten nuevos trabajadores cesantes son beneficiados por una bonificación máxima de 40% de un salario mínimo mensual por trabajador, por un período no superior a 4 meses, más un aporte por costos de capacitación para adquirir nuevas destrezas laborales de \$ 50 mil, por una sola vez. |
| <i>Programa de Bonificación a la contratación para jóvenes beneficiarios de Chile Solidario, (PBMO-CHS 2005)</i> | Empresas privadas | SENCE | Subsecretaría del Trabajo | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Reinserción laboral de jóvenes cesantes, mediante la reducción del costo de contratación de las empresas del sector privado. Se complementa con un programa de Habitación Laboral y acciones de capacitación. | Jóvenes que pertenezcan a familias de Chile Solidario, entre 18 y 24 años. | Los empleadores que contraten a estos jóvenes cesantes son beneficiados por una bonificación máxima de 50% de un salario mínimo mensual por trabajador, por un período mínimo de 5 y hasta 12 meses, más un aporte por costos de capacitación para adquirir nuevas destrezas laborales de \$ 50 mil, por una sola vez. |

| | | | | | | | |
|---|---|--|---------------------------|---|--|---|---|
| <i>Programa Chile Solidario CONADI</i> | CONADI | CONADI | Subsecretaría del Trabajo | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Financiar iniciativas productivas | Población indígena beneficiaria del Chile Solidario. | Financiamiento de microemprendimientos. |
| <i>Programa de Formación, Capacitación y Empleo (CONAF - PROFOCAP, Chile Solidario, 2005)</i> | Corporación Nacional Forestal (CONAF) | Corporación Nacional Forestal (CONAF) | Subsecretaría del Trabajo | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Capacitar a beneficiarios de Chile Solidario, con adquisición de nuevas competencias laborales relativas a actividades agroforestales. | Beneficiarios de Chile Solidario | Contrato de trabajo por 30 horas semanales: 21 horas al trabajo en terreno y 9 horas a capacitación, por 4 meses. |
| <i>Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAME, desde 2005)</i> | Instituciones privadas, públicas y de educación superior reconocidas por el Estado. | FOSIS | FOSIS | Ministerio de Planificación | Financiar proyectos de autoempleo | Familias pertenecientes al Chile Solidario | Aportes a ejecutores y a los beneficiarios para la adquisición de bienes necesarios para la implementación del negocio. |
| <i>Programa Apoyo a actividades económicas en sectores en condición de pobreza</i> | Propios beneficiarios o instituciones privadas, públicas y de educación superior reconocidas por el Estado. | FOSIS | FOSIS | Ministerio de Planificación | Financiar proyectos de autoempleo | Trabajadores independientes o microempresarios, de preferencia familias pertenecientes al Chile Solidario, Programa Puente. | Financiamiento de inversiones productivas, servicios especializados, Fondos de garantía y apoyo para el desarrollo de negocios. |
| <i>Programa Reinserción Laboral para mayores de 40 años (desde 2006)</i> | OMIL - Empresas privadas | SENCE | Subsecretaría del Trabajo | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Capacitación y reinserción laboral de cesantes, mediante la reducción del costo de contratación de las empresas del sector privado. | Cesantes, mayores de 40 años | Bonificación a capacitación en un oficio por UTM 6 y subvención mensual de 40% de ingreso mínimo por 4 meses. |
| <i>Programa Servicios Sociales (desde 2005)</i> | ONG socias | Fundación para la Superación de la Pobreza | Subsecretaría del Trabajo | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Satisfacer necesidades de educación, salud y vivienda de población pobre en regiones V y Metropolitana | Desocupados mujeres y jóvenes segundos perceptores de ingreso, pobres no indigentes y con enseñanza media completa. | Contratación transitoria |

Fuente: DIPRES (2007), Kremner (2007), Universidad de Chile (2004) y Velásquez (2006).

- El *Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra (PBMO)* opera mediante un subsidio a la contratación de nuevos trabajadores en las empresas privadas. Este programa en su modalidad *regular*, se inició en 2001, depende de la Subsecretaría del Trabajo, entidad responsable de los lineamientos matrices de su aplicación, mientras que su gestión directa y operativa está a cargo del SENCE. Pueden postular empresas contribuyentes de primera categoría de la ley de impuesto a la renta, excepto las dedicadas a la colocación y suministro de personal o bien aquellas que al postular registren multas pendientes por infracciones a la legislación laboral, de seguridad social o tributaria, salvo que las deudas estén en proceso de repactación.

Los beneficiarios de este programa son desempleados entre 18 y 65 años que acrediten su situación de desempleo por un período igual o superior a 30 días e inferior a 6 meses en una OMIL, o encontrarse registrado en la Bolsa Nacional de Empleo. En el caso de los Municipios que no tengan OMIL es posible acreditar su situación de desempleo a través de una declaración jurada ante notario. También pueden certificar que el beneficiario no ha recibido prestaciones del Seguro de Cesantía en los últimos 30 días. Finalmente, los beneficiarios egresados de los Programas de Empleo Directo⁹, deberán presentar la acreditación que indique el SENCE.

En este programa se observa que la cobertura por género sigue la tendencia de la composición de la fuerza de trabajo, con un leve aumento de las mujeres en los últimos dos años, llegando al 38% de los cupos totales. En todo caso, el SENCE ha comprometido evaluar la implementación de incentivos a la contratación de mujeres en aquellas empresas que soliciten fondos de excepción para sobrepasar los límites dispuestos.

- Por su parte, el *PBMO – Chile Solidario*, se inició en 2004, y al igual que la modalidad regular, se busca que los beneficiarios sean contratados por las empresas y obtengan en ese empleo una formación básica conducente a la adquisición de nuevas destrezas o habilidades laborales. Sin embargo, su diseño es más complejo ya que considera tres componentes: la bonificación a la contratación, la habilitación sociolaboral, y el apoyo a las OMIL. Estos dos últimos apuntan a mejorar las prácticas de intermediación laboral en las municipalidades, potenciando la mayor efectividad en las colocaciones por medio de un incentivo económico para las OMIL. Ambos componentes de intermediación tienen por institución responsable a la Subsecretaría del Trabajo, por ejecutor institucional al SENCE, y por ejecutores directos a las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral.
- Adicionalmente existe el *PBMO – Jóvenes Chile Solidario*, el que también es ejecutado por el SENCE y tiene como objetivo facilitar la inserción laboral de jóvenes que pertenecen a familias que participan en el Chile Solidario. Este programa opera con un diseño

⁹ Artículo N° 3, letra c), del decreto N° 10, de 16 de enero de 2007 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Adicionalmente, se establecen límites a la contratación de trabajadores con cargo a este programa, según la magnitud de ventas de las empresas. Véase Kremerman (2007) op. cit.

de incentivos a la contratación similar al anterior, aunque el monto de la bonificación mensual puede alcanzar hasta un 50% del salario mínimo y su duración se establece en un rango que va desde 5 a 12 meses. Adicionalmente, el monto de contribución para efectos de capacitación en el puesto de trabajo aumenta a \$ 60 mil, por una sola vez.

En complemento, para mejorar la empleabilidad y potenciar las posibilidades de incorporación a un puesto de trabajo de los jóvenes, lo anterior se complementa con un *Programa de Habilitación Laboral* y acciones de capacitación (orientación y apresto laboral), que otorga a las municipalidades un monto de hasta \$90.000, por una sola vez, por cada joven desempleado que ingrese al Programa y se paga un 70% por joven habilitado y el 30% restante una vez que haya sido efectivamente colocado. Para el presente año, se proyecta una cobertura de 1.500 cupos (esta experiencia se describe en el tema de capacitación).

- Siempre en el ámbito de beneficiarios del Chile Solidario, se sitúa el *Programa Desarrollo de Competencias Laborales Mujeres Chile Solidario*, que se inició en 2005 y depende de la Subsecretaría del Trabajo, y es ejecutado por la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer, PRODEMU. Su cobertura asciende a 1.300 mujeres, y con ello se aborda una dimensión especialmente relevante para mujeres de extrema pobreza, ya que busca equiparar posibilidades de insertarse en un empleo (dependiente o por cuenta propia), y la posibilidad de mantenerse en él.
- Por otra parte, se identifica al *Programa Chile Solidario CONADI*, conocido como Programa Generación de Microemprendimiento Indígena Urbano, se inició en 2005 y depende de la Subsecretaría del Trabajo, y es ejecutado por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI. Su objetivo es financiar iniciativas productivas en la población indígena beneficiaria del Sistema Chile Solidario, y su actual cobertura asciende a 533 personas.
- El *Programa Chile Solidario CONAF*, también conocido como PROFOCAP (Programa de Formación, Capacitación y Empleo) nació en el año 2005 y depende de la Subsecretaría del Trabajo y es ejecutado por CONAF. Está orientado a 2.000 desempleados aproximadamente, pertenecientes a familias de Chile Solidario, y su objetivo central es contratar y financiar acciones de formación, capacitación y emprendimiento, en actividades relacionadas preferentemente con el ecoturismo en áreas silvestres protegidas o el área agroforestal.
- El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), cuenta con programas de empleo indirecto y de apoyo al microemprendimiento, destinados fundamentalmente a los beneficiarios del Chile Solidario.

Con el objetivo de intervenir en las dimensiones económicas de la pobreza, el FOSIS ha desarrollado el Sistema Integrado de Generación de Ingresos (SIGI), que permite estructurar y vincular la oferta de programas, reconociendo distintas etapas en el desa-

rollo y de fortalecimiento de las capacidades productivas, y que permite el tránsito de sus beneficiarios desde la condición de pobreza extrema hasta la de no pobre. La intervención considera tres niveles programáticos. Un primer nivel destinado a mejorar las condiciones de empleabilidad o de generación de ingresos de los beneficiarios, a través del: Programa Nivelación de Competencias Laborales (PNCL), Programa Apoyo a la Producción Familiar para el Autoconsumo (APFA), el reciente Programa de Fortalecimiento de la Empleabilidad Juvenil (PFEJ). Programa que recién se comenzará a implementar este año., y el Programa Apoyo al Microemprendimiento (PAME).

El segundo nivel está orientado al aumento de ingresos, a través del desarrollo de las actividades económicas de los beneficiarios, que permite avanzar desde el nivel de subsistencia al de estabilización. En este caso los instrumentos aplicados son el nuevo Programa de Apoyo a Emprendimientos Sociales (PAES), y el Programa Apoyo a Actividades Económicas (PAAE). Finalmente, el tercer nivel está orientado hacia consolidar las unidades de negocios apoyadas en los niveles anteriores.

Los programas principales son:

- *Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAME)*, ejecutado desde agosto de 2006, y es continuador de la experiencia del *Programa Reinserción Laboral y Empleo*. Financia proyectos de autoempleo que permitan la generación y mantenimiento de microemprendimientos de beneficiarios pertenecientes a las familias del Sistema Chile Solidario. El Programa proporciona financiamiento y asistencia técnica para instalar o ampliar su propio negocio, y su cobertura es cercana a 25 mil personas en 2007, de las cuales un 82% está constituido por mujeres.

Apoya a desempleados de 19 a 59 años en el caso de las mujeres, y entre 19 a 64 años para los hombres, que participen en el Sistema Chile Solidario. El diseño del Programa ha procurado ajustarse a un tipo de beneficiario con bajo nivel educacional, escasa experiencia laboral formal y de empleabilidad.

En este marco, se han generado Escuelas Taller, Aprestos Laborales y Cursos de Habilitación Básica en Oficios para aumentar la empleabilidad de los usuarios y se utiliza un *enfoque de género*, por la presencia mayoritaria de mujeres con lo que se busca adaptarse a las necesidades especiales de hombres y mujeres, lo que implica la utilización de horarios, material de apoyo, lenguaje y contenidos diferenciados.

El Programa se estructura mediante el “Servicio de Apoyo Integral para el Microemprendimiento”, el que cuenta con una línea destinada a proporcionar capacitación y apoyo técnico para el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades personales de los beneficiarios, capacitación laboral, nivelación o actualización e oficios, capacitación y apoyos técnicos para la formulación de Planes de Negocios. Esta es complementada por la línea de financiamiento, que consiste en el traspaso de recursos al ejecutor intermediario (Instituciones Privadas, Instituciones Públicas e Instituciones de Educación Superior reconocidas por el Estado) para el financiamiento del plan de negocios

por un monto mínimo de \$300 mil, y en el apoyo en el proceso de adquisición de los bienes, insumos y servicios necesarios para la implementación del plan de negocios, expresado en acompañamiento al proceso de cotización y/o compra.

Los beneficiarios efectivos en 2006 fueron 21.175, de los cuales un 84,5% son mujeres. El programa ofrece un servicio de cuidado infantil durante los procesos de capacitación y encuentros grupales para que las mujeres puedan asistir y participar del apoyo técnico necesario para la puesta en marcha de los emprendimientos. Para el año 2007 se proyecta una cobertura de 21.925 personas.

- *Programa de Apoyo a Actividades Económicas en Sectores en Condición de Pobreza*, dirigido a trabajadores independientes o microempresarios. Otorga capacitación, asesorías, comercialización y/o acceso al crédito y trabaja preferentemente con Familias Puente – Chile Solidario. Su cobertura es de 7.000 personas aproximadamente, de las cuales el 76,8% son mujeres¹⁰.

Este programa está dirigido a trabajadores y trabajadoras mayores de 18 años independientes o microempresarios en situación de pobreza o extrema pobreza, de preferencia de familias del Chile Solidario, que desean mejorar sus ingresos, producto de la actividad económica que desarrollan, mediante servicios de capacitación, asesorías, comercialización y acceso al crédito.

Cuenta con componentes: Financiamiento de Inversión Productiva (asociativa e individual); Servicios Especializados (Promoción Económica, Asesorías y Asistencia Técnica, Capacitación de Unidades Productivas, Comercialización y Formación y Capacitación Laboral); Proyectos de Acceso al Crédito (Fondo de Garantías y Fondo Rotatorio), y Proyectos de Apoyo para el Desarrollo del Entorno (Acciones de Viabilización de Inversiones, Espacios de Trabajo Colectivo, Sistemas de Información y Cooperación Empresarial y Generación de Negocios).

Las bases del programa establecen que el ejecutor debe asegurar que hombres y mujeres tengan las mismas oportunidades para acceder a los servicios que el proyecto entrega, y en el caso de las beneficiarias el proponente debe explicitar la manera en como lo asegurará. En todas las actividades grupales se debe contar con la disponibilidad de guardería infantil tanto para hombres como para mujeres con hijos pequeños, lo que implica disponer de infraestructura adecuada y personal preparado, y además el ejecutor intermediario deberá contar con al menos una persona con experiencia de trabajo en materia de equidad de género. Al respecto es necesario señalar que se incorporó oficialmente en las Bases de Licitación y en las Orientaciones Específicas de todos los Programas del FOSIS, la obligación a los ejecutores de proveer el servicio de Cuidado Infantil.

¹⁰ Kremerman (2007), op. cit.

En 2006, la cobertura del programa fue de 7.552 personas, de las cuales un 76,8% son mujeres, y para 2007 se proyecta una cobertura de 7.556 personas.

- De reciente creación, es el *Programa de Reinserción Laboral para Personas Mayores de 40 años*, ejecutado por el SENCE, y está destinado a aumentar oportunidades de reinserción laboral a personas desempleadas mayores de 40 años. Estos deben inscribirse en una OMIL (responsables de habilitarlos e insertarlos en un empleo según sus capacidades y competencias) para acreditar su condición de cesante, al haber estado ocupados a lo menos tres meses durante los últimos 18 meses. El programa ofrece bonificación a la capacitación en un oficio por 6 UTM y bonifica también la contratación por un 40% del ingreso mínimo durante un plazo de 4 meses. Para este año se proyecta una cobertura de 2.800 cupos.
- *Programa Servicios Sociales o Comunitarios*, creado en 2005 y que depende de la Subsecretaría del Trabajo, es administrado por la Fundación para la Superación de la Pobreza, la que a su vez acuerda con ONG, las que actúan como ejecutores finales, formulando los proyectos y ejecutándolos.

Este Programa busca satisfacer necesidades de educación, salud y vivienda de la población que vive en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social de comunas de las regiones Metropolitana y Quinta. Cuenta con un cupo para la contratación transitoria de 1.350 personas desocupadas: mujeres y jóvenes segundos perceptores de ingresos, pobres no indigentes y con enseñanza media completa.

- *Programa Mejorando la Empleabilidad y las Condiciones Laborales de las Mujeres Jefas de Hogar*, es una iniciativa dependiente del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) que se comenzó a implementar desde abril de 2007, en más de 100 municipios a lo largo de todo el país.

Opera a través de un modelo de intervención integral y participativo de coordinación intersectorial y de ejecución municipal. El programa cuenta con seis componentes: Capacitación laboral en el ámbito del trabajo dependiente e independiente e Intermediación Laboral, en coordinación con el SENCE; Apoyo al fomento productivo de emprendimientos individuales, asociativos e innovativos, en coordinación con SERCOTEC, FOSIS e INDAP para el otorgamiento de cupos preferenciales en los distintos instrumentos de fomento productivo; Atención en salud ocupacional, odontológica, mental y oftalmológica, en coordinación con Ministerio de Salud; Acceso a la Nivelación de estudios Básicos y Medios, en coordinación con Ministerio de Educación y Chile Califica; Cuidado infantil para hijos/as de mujeres jefas de hogar en horarios compatibles con la jornada de trabajo, en coordinación con Integra y Junji; y Promoción de Buenas Prácticas Laborales en las empresas, para facilitar el acceso y mejoramiento de condiciones laborales de las trabajadoras jefas de hogar participantes, por lo que se coordina con empresarios y/o organizaciones empresariales.

Pueden acceder a este programa, las jefas de hogar o de núcleo pertenecientes al II y III quintil de ingresos principalmente, que tengan entre 18 y 55 años, con niveles de escolaridad promedio que no superen la enseñanza media completa, que se encuentren trabajando, cesantes o buscando trabajo por primera vez, y que vivan o trabajen en la comuna donde se desarrolla el programa o en una comuna adyacente. También podrán acceder las mujeres egresadas del Programa Puente que sean jefas de hogar, y aquellas mujeres que tengan cargas familiares bajo su responsabilidad.

Se ha previsto que el Programa se ejecute durante 4 años, y la participación de 15 mil jefas de hogar por período. Los municipios elegibles son aquellos que al menos tengan 20 mil habitantes, que presenten una concentración de jefatura de hogar y de núcleo femenina por sobre el 25%, urbanos o con infraestructura básica para la atención integral de las mujeres, que tengan disposición a invertir nuevos y creciente recursos durante los 4 años. Además deberán proveer de infraestructura y equipamiento mínimo para desarrollar el programa, y estar dispuestos a recibir asesoría técnica de SERNAM y participar en actividades de formación y capacitación de los funcionarios/as vinculados con su implementación.

La capacitación laboral, que provendrá del Programa Nacional de Becas, de Becas MYPE y Becas Individuales, será gratuita e incluirá un seguro de accidentes personales contratado directamente por el SENCE; un subsidio de movilización equivalente a \$2.000 diarios por beneficiaria, cuidado infantil, para cursos en horario vespertino y herramientas y materiales.

Finalmente, cabe considerar que el SERNAM ha comenzado a implementar el *Programa de Buenas Prácticas Laborales con Equidad de Género, «Iguala.cl»*, el que busca mejorar la participación y la posición de las mujeres en los sectores modernos de la economía nacional mediante la promoción de la no discriminación de las mujeres en su acceso al mercado laboral, fomentando buenas prácticas laborales con equidad de género al interior de las empresas y de los servicios públicos, y abriendo espacios para mujeres en actividades tradicionalmente reservadas para hombres.

Programas de capacitación laboral

El conjunto de políticas de capacitación laboral existente en el país, considera tres tipos de beneficiarios: a los trabajadores ocupados que opera por la vía del mecanismo de franquicia tributaria; a los desocupados y grupos vulnerables por intermedio del conjunto de programas sociales de capacitación, y a trabajadores con formación incompleta mediante el programa Chile Califica y otros de carácter general. Sus principales características se presentan en el Cuadro 9.

El programa principal, por la cantidad de beneficiarios y por los montos involucrados, es el destinado a la capacitación a trabajadores ocupados en empresas formales. El Estado incentiva el desarrollo de actividades de capacitación al otorgar una *Franquicia Tributaria* a

las empresas que inviertan en capacitar a sus trabajadores. Este incentivo les permite descontar del impuesto anual, las inversiones efectuadas por concepto de capacitación de sus trabajadores, hasta la concurrencia del 1% de la planilla anual de remuneraciones.

La capacitación se puede realizar directamente por la empresa contratando instructores externos o bien por su propio personal o a través de Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC), los que dictan los cursos de capacitación, o bien por los Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC). Estos últimos son personas jurídicas, agrupadas sectorial o regionalmente, reconocidos por SENCE, cuyo objetivo principal es dar apoyo técnico a sus empresas asociadas, básicamente en promoción, organización y supervisión de programas de capacitación y de asistencia técnica para el desarrollo de recursos humanos. Estos no están facultados para impartir ni ejecutar directamente acciones de capacitación, sino que sirven de nexo entre las empresas afiliadas y los OTEC.

También forma parte de la asignación de recursos de la franquicia el programa de *Becas Franquicia Tributaria*, destinadas a la capacitación en oficios, con el objetivo de mejorar las competencias laborales y facilitar el acceso a un empleo o actividad de carácter productivo a la población beneficiaria. Su financiamiento proviene de remanentes de los aportes de las empresas adherentes a los OTIC, que no fueron utilizadas en períodos anteriores.

Sus beneficiarios son trabajadores de baja calificación y remuneraciones no aportantes ni adherentes de los OTIC, así como cesantes, quienes buscan trabajo por primera vez y la población objetivo de los programas implementados por la red social pública. Se trata de cursos gratuitos e incorporan subsidios de movilización y colación, así como también de útiles o herramientas cuando corresponda, y sus beneficiarios disponen de un Seguro de Accidentes Personales que será directamente contratado por el Organismo Técnico de Capacitación que se adjudique su realización.

En 2006 su cobertura fue de 31.253 personas, entre las cuales un 62,7% correspondió a mujeres, producto de un acuerdo específico establecido con las OTIC, pese a que en las bases no se establece un enfoque de género de manera explícita¹¹.

El resto de los programas se agrupa en la categoría de Programas Sociales, su financiamiento es de carácter público y opera a través del Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP). Entre estos destaca por su importancia, el *Programa Nacional de Becas (PNB)*, que opera desde 2002. Su objetivo, a diferencia de la Franquicia Tributaria, es mejorar la empleabilidad de la población desocupada y de bajos recursos mediante acciones de capacitación en oficios, ya sea para el trabajo dependiente como el independiente, las que son diseñadas y ejecutadas por las OTEC. Quienes optan por el trabajo dependiente, deben realizar una práctica laboral en una empresa del sector de actividad económica correspondiente al oficio; mientras que quienes opten por el trabajo independiente deben desarrollar un proyecto empresarial de pequeña escala, para lo cual cuentan con asistencia técnica.

¹¹ Kremerman (2007), op. cit.

Este programa fue modificado recientemente con el objetivo de mejorar su focalización, y se establecieron tres líneas de acción que se describen a continuación.

Programa dirigido a jóvenes preferentemente de sectores urbanos

Destinado a jóvenes entre 18 y 30 años de edad, de escasos recursos, sin oficio, desertores de la educación formal, cesantes, que buscan trabajo por primera vez, jefes de núcleo u hogar, participantes de programa de prevención 24 horas, hijos de familias comprometidas con la justicia y jóvenes de menor calificación laboral que hayan cursado 8° básico o la escolaridad indicada en los requerimientos de los cursos.

Programa dirigido a cesantes, subempleados o trabajadores independientes

Destinado a mayores de 18 años de edad, de escasos recursos, cesantes, subempleados, personas que buscan trabajo por primera vez, trabajadores de menor calificación y trabajadores independientes que no hayan formalizado su actividad económica y tengan cursado 8° año básico o la escolaridad indicada en los requerimientos de cursos.

Programa dirigido a trabajadores agrícolas y pequeños productores rurales

Destinado a mayores de 18 años de edad, de escasos recursos, trabajadores agrícolas de menor calificación, pequeños productores agrícolas, cesantes, personas que buscan trabajo por primera vez, que hayan cursado 8° año básico de escolaridad o la escolaridad indicada en los requerimientos de los cursos.

Según las bases especiales de estos tres programas también podrán ser beneficiarios hombres y mujeres desde 16 a 18 años de edad, con responsabilidad parental, personas pertenecientes a grupos vulnerables o en riesgo de exclusión definidos por SENCE, y los participantes en aquellos cursos o grupos cuya capacitación forma parte de los compromisos inter-institucionales del Servicio con la red social pública. Durante 2006, un 61,2% de quienes recibieron una beca para capacitarse bajo este programa fueron mujeres.

El programa de *Habilitación Laboral* busca reforzar las motivaciones de las mujeres hacia el trabajo remunerado y acercarlas a las oportunidades del mercado laboral mediante servicios de formación para el trabajo. Se trata de un programa diseñado por el SERNAM en el que impera el enfoque de género, tanto a nivel de diseño como de implementación. La línea programática de *Habilitación Laboral* para Mujeres Jóvenes del Chile Solidario se diseñó en 2003, y se basó en la experiencia acumulada sobre programas relativos a mujeres y pobreza, especialmente la del ahora concluido Programa Mujeres Jefas de Hogar.

Este programa opera mediante licitación pública, y su modelo de funcionamiento se basa en la conformación de grupos constituidos por al menos 18 mujeres en cada comuna, y cada curso debe contener talleres de formación para el trabajo y asesoría personalizada para proyectos laborales. Cada curso-taller tiene una duración entre 33 a 40 horas, y existe un proceso de

Cuadro 9:
Principales características de los programas Capacitación

| Programas de capacitación | Ejecutores | | Institución Responsable | Ministerio Vinculado | Tipo de proyectos | Cobertura | Beneficios y Contraprestaciones |
|--|---|---|---|---|---|--|--|
| | Directos | Institucionales | | | | | |
| <i>Sistema Franquicia Tributaria</i> | Empresas privadas y OTEC | SENCE | SENCE | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Capacitación laboral en habilidades generales. | Trabajadores ocupados de empresas, aprendices y desvinculados de éstas. | Franquicia tributaria que permite financiar hasta el 1% del gasto anual por concepto de planilla de trabajadores por empresa participante. |
| <i>Becas Franquicia Tributaria</i> | Empresas privadas y OTEC | SENCE | SENCE | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Capacitación en oficios | Trabajadores de baja calificación, no aportantes a OTC, cesantes, buscan trabajo por primera vez y población objetivo de la red social pública | Becas de capacitación, subsidio para movilización y alimentación y Seguro de Accidentes. |
| <i>Programa Nacional de Becas</i> | OTEC | SENCE | SENCE | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Capacitación en oficios para el trabajo dependiente y por cuenta propia | Desempleados con baja calificación laboral y de escasos recursos | Beca de capacitación en oficios más experiencia laboral. |
| <i>Programa de capacitación laboral para mujeres jóvenes del Chile Solidario</i> | OTEC | SENCE | SENCE | Ministerio de Planificación | Formación para el trabajo a mujeres y asesoría personalizada para proyectos laborales. | Mujeres Chile Solidario | Formación para el trabajo. |
| <i>Programa de Desarrollo de Competencias Laborales para Mujeres del Chile Solidario</i> | Fundación Promoción de la Mujer (Prodemu) | Fundación Promoción de la Mujer (Prodemu) | Fundación Promoción de la Mujer (Prodemu) | --- | Dotar de competencias laborales a las mujeres que faciliten su incorporación al trabajo remunerado. | Mujeres Chile Solidario | Habilitación laboral. |
| <i>Fondo de capacitación para trabajadores independientes y de microempresas (2005).</i> | OTEC | SENCE | SENCE | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Capacitación laboral en habilidades generales. | Trabajadores independientes o de microempresas con planilla anual de remuneraciones inferior a 45 UTM | Cursos de capacitación gratuitos para el beneficiario |

| | | | | | | | |
|--|---|--|---|--|---|--|--|
| <i>Chile Emprende</i> | Acción coordinada de servicios: Sercotec, Fosis, CORFO, INDAP y Sence. | SENCE | SENCE | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Financiar capacitación y formación relacionada con el giro de las empresas. | Microempresarios | Estudios, cursos, pasantías, giras comerciales, misiones tecnológicas, rondas de negocios y otros afines. |
| <i>Programa Especial de Capacitación de Jóvenes</i> | OTEC | SENCE | SENCE | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Calificar a jóvenes de escasos recursos en oficios para el trabajo dependiente e independiente. | Jóvenes de 16 a 25 años, de escasos recursos que carecen de un empleo productivo | Financiar capacitación en oficios. Adicionalmente subsidia a mujeres participantes con hijos menores de 5 años de \$ 1500 diarios. |
| <i>Programa de aprendices</i> | Empresas privadas | SENCE | Subsecretaría del Trabajo | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Inserción laboral de jóvenes cesantes, mediante la reducción del costo de contratación de las empresas del sector privado | Jóvenes menores de 25 años, desempleados, con 4º año de enseñanza media. | Capacitación teórica y práctica, con subvención mensual de 50% de ingreso mínimo por un año y hasta 10 UTM para capacitación individual. |
| <i>Programa de formación y capacitación para mujeres rurales (1992).</i> | Fundación Promoción de la Mujer (Prodemu) | Fundación Promoción de la Mujer (Prodemu) | INDAP | Ministerio de Agricultura | Formación y capacitación para el desarrollo de microemprendimientos. | Grupos de mujeres rurales | Capacitación en: técnicas productivas, gestión, formación personal y desarrollo organizacional. |
| <i>Programa de Capacitación en Oficios (2006)</i> | Fundación Promoción de la Mujer (Prodemu) | Fundación Promoción de la Mujer (Prodemu) | Fundación Promoción de la Mujer (Prodemu) | Fundación Promoción de la Mujer (Prodemu) | Desarrollo de competencias laborales y de empleabilidad. | Mujeres cesantes, que buscan por primera vez o subempleadas, entre 18 y 45 años de edad. | Capacitación técnica, Formación para el trabajo, Práctica Laboral y Gestión para el trabajo independiente. |
| <i>Programa Chile Califica</i> | Establecimientos educacionales, Otec, Instituciones de educación técnica y superior | Ministerio de Educación Ministerio de Ecología Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Ministerio de Educación | Ministerio de Educación Ministerio de Ecología Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Aumentar los niveles de alfabetización, escolaridad y capacitación de la población, especialmente de los sectores más pobres. | Toda la población, especialmente de los sectores más pobres. | Desarrollo de una oferta de formación permanente. |

Fuente: Kremerman (2007) y Velásquez (2006).

acompañamiento y seguimiento que adopta la modalidad subgrupal o individual. Durante el taller se vincula a las mujeres con las OMIL, desde donde pueden ser derivadas a cursos de alfabetización, nivelación de estudios o a distintos programas de empleo.

El programa opera en las regiones II, V, VI, VIII, IX, X y Metropolitana, y se han organizado alrededor de 40 grupos. El financiamiento disponible por cada grupo es cercano a \$ 1 millón, los que se desagregan entre honorarios por servicios prestados y cuidado infantil. Cabe señalar que para resolver dificultades asociadas al cuidado infantil así como el financiamiento de los gastos de traslados de las participantes, el SERNAM transfiere recursos a los organismos ejecutores por la suma aproximada de \$250.000 por cada grupo.

El *Programa de Desarrollo de Competencias Laborales para Mujeres*, ejecutado por el Programa de Desarrollo de la Mujer (PRODEMU), por su parte, busca la habilitación laboral de las mujeres del Chile Solidario para desempeñarse en el mundo del trabajo dependiente o por cuenta propia. Considera el desarrollo de competencias laborales genéricas (comunicación, iniciativa y emprendimiento, planificación y gestión de proyectos, trabajo en equipo, efectividad personal, y preparación para la búsqueda del empleo), y técnicas: referidas a la capacidad para desempeñar una función productiva en diferentes contextos de acuerdo a requerimientos de calidad del sector productivo.

En general, en este caso, los tipos de capacitación que se han realizado van por la línea más tradicional de empleos para mujeres, como cuidado de enfermos y manipulación de alimentos. El programa, en la actualidad ofrece la posibilidad de otorgar carnet certificador de manipuladora, gracias a la articulación con el Ministerio de Salud, el cual verifica la pertinencia del currículum de los cursos de capacitación del programa asociados a dicho oficio. Se ejecuta en todas las regiones del país, aunque se concentra en aquellas provincias y regiones en las cuales existen más familias demandando trabajo e ingresos.

Por su parte, el *Programa de Capacitación para Trabajadores independientes* y microempresarios se inició en el año 2005 para resolver las necesidades de capacitación e incrementar la productividad y competitividad de las empresas de menor tamaño que, por problemas de liquidez, no pueden acceder a la franquicia tributaria. De este modo, el programa financia acciones de capacitación hasta 9 UTM por persona con un máximo de 26 UTM por contribuyente o empresa. Los cursos a financiar han sido seleccionados previamente por el SENCE y son impartidos por las OTEC.

Pueden acceder a este beneficio todas aquellas microempresas que posean una planilla anual de remuneraciones imponibles del año anterior inferior a 45 UTM; tener iniciación de actividades ante el Servicio de Impuestos Internos, mínimo 3 meses antes de la postulación a un curso; no tener infracciones graves de carácter tributario o laboral en los 6 meses anteriores a la postulación y no haber utilizado la Franquicia Tributaria para Capacitación administrada por SENCE durante el presente año. El límite de 45 UTM, imposibilita que el beneficio llegue a las empresas con más de un empleado, ya que equivale a una planilla de remuneraciones menor a un salario mínimo legal, y la información disponible para 2006, muestra que participaron 71.237 personas, de las cuales un 53% fueron hombres y 47% mujeres.

El caso del programa *Chile Emprende*, que comenzó en 2005, cubre a 145 comunas urbanas y rurales a nivel nacional. Se trata de un programa que crea una institucionalidad a nivel nacional y regional para facilitar la acción coordinada de los diferentes servicios como: Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec), Fondo de Inversión Social (Fosis), Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP, y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence) así como instrumentos públicos y privados, con el fin de impulsar el desarrollo territorial con base en el potencial de las micro y pequeñas empresas y en las características específicas de los territorios.

El objetivo central es contribuir al desarrollo del segmento de las micro y pequeñas empresas, a través de acceso a mercados y oportunidades de negocios. Además, busca generar ambientes favorables al desarrollo de su competitividad, de acuerdo a las realidades regionales de los territorios definidos por el programa. La aplicación de estos recursos, se efectúa según un Plan Territorial y, cualquier decisión sobre su aplicación debe contar con un acuerdo del Consejo Público Privado (CPP) del Territorio correspondiente, así como de la respectiva Dirección Regional de SENCE. En 2006 fueron beneficiados 3.178 personas.

El *Programa Especial de Capacitación de Jóvenes* se orienta a formar a jóvenes de escasos recursos y calificarlos en oficios u ocupaciones dependientes e independientes. Con ello se busca, principalmente, reducir el desempleo de este grupo y los costos personales y sociales asociados. Los beneficiarios son jóvenes entre 16 y 25 años; egresados preferentemente de los liceos científico humanista; quienes han desertado del sistema escolar, con al menos un año fuera del sistema, y quienes tengan 8° año básico o equivalente, provenientes de sectores rurales, de Servicio Nacional de Menores (SENAME), de otra institución de la red pública o que estén en conflicto con la justicia. Además, para las mujeres con hijos menores de 5 años, que participen en los cursos de capacitación, se proporciona un subsidio de \$ 1.500 diarios. Durante el año 2006 la cifra de hombres beneficiarios fue de 772, y la de mujeres 666, lo que significa que el 46,3% de los jóvenes capacitados fueron mujeres.

El *Programa de Aprendices (Planes de Aprendizaje)*, busca apoyar la contratación de jóvenes cesantes o que buscan trabajo por primera vez, menores de 25 años, con capacitación práctica y teórica, basada en competencias. El empleador asume la capacitación del aprendiz asignando también un maestro guía y recibe una subvención mensual de un 50% de un ingreso mínimo por un año y hasta 1.000 UTM para capacitación individual. Para el año 2007 se espera una cobertura de 4.100 jóvenes entre 16 y 25 años.

Además destaca el *Programa Formación y Capacitación para Mujeres Rurales*, ejecutado desde 1992 por la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer, PRODEMU, mediante un convenio con INDAP. Dichas instituciones complementan su apoyo ya sea en el fomento y modernización de la agricultura familiar campesina, y en el estímulo para mejorar la calidad de vida de la mujer y su familia, y se entrega formación y capacitación a grupos de mujeres que inician experiencias productivas asociativas o individuales, en calidad de micro emprendimientos. Se implementa en 35 provincias y está presente en 11 regiones del país.

En este caso, los beneficiarios exclusivos del programa son mujeres, potenciales beneficiarias de INDAP, integrantes de familias campesinas o pequeñas productoras agrícolas de localidades pobres, con edad, salud y tiempo disponible. Este considera una intervención de hasta tres años, a través de los cuales se desarrollan (con cada grupo de mujeres rurales) planes de capacitación en cuatro áreas temáticas: técnica – productiva; gestión; formación personal y desarrollo organizacional.

Finalmente, el *Programa de Educación y Capacitación Permanente, Chile Califica*, es un programa intersectorial que agrupa a distintos ministerios y servicios públicos, y presenta una serie de lineamientos que apuntan a cambiar la estrategia en la que se basa la educación y su vinculación con el mundo del trabajo. Este programa se inserta en un sistema de educación y capacitación permanente, cuyo objetivo es el reconocimiento de aprendizajes de los trabajadores, independientemente de dónde estos se hayan adquirido o desarrollado. Se trata, en consecuencia, de un proyecto con metas de largo plazo y que cuenta con las líneas de trabajo *Mype y NTIC*.

Con la línea Mype se busca que los trabajadores de las micro y pequeñas empresas reciban capacitación basada en estándares de competencia, financiando becas dirigidas a: dueños, socios, gerentes y administradores de micro y pequeñas empresas cuya planilla anual de remuneraciones del año anterior, sea superior a las 35 UTM e inferior a las 900 UTM y también a trabajadores dependientes de micro y pequeñas empresas cuya planilla anual de remuneraciones del año anterior, sea superior a las 35 UTM e inferior a las 900 UTM. Durante el 2006 se registró un total de 2.920 participantes. La cobertura potencial esperada para el año 2007 es de 3.500 cupos.

El Programa *Chilecalifica, línea NTIC, por su parte*, busca que tanto dueños como trabajadores de las pequeñas y microempresas reciban capacitación en el uso y manejo de tecnologías de la información y comunicaciones, orientados a su gestión. Para ello, se otorgan becas que cubre el costo total de la capacitación, la que es ejecutada por OTEC o relatores, que contemplan 30 horas (fase lectiva) de clases presenciales y 10 horas (fase práctica) de navegación en Internet asistida.

A esta línea pueden postular todas aquellas microempresas que posean una plantilla anual de remuneraciones del año anterior que sea superior a las 35 UTM e inferior a las 900 UTM. Durante el año 2006 se registraron 10.065 participantes.

Programas de información e intermediación laboral

El Sistema de Intermediación Laboral surgió en 1976 con la creación del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), y de paso se ratificó el Convenio N° 2 (1919) relativo al desempleo y al Convenio N° 122 (1964) sobre política de empleo, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). De este modo, el Estado de Chile se comprometió tanto a mantener un sistema de agencias públicas no retribuidas de colocación, así como a formular y llevar a cabo una política activa destinada a fomentar el pleno empleo productivo y libremente elegido.

La intermediación laboral en el país, es una función que recae principalmente en las municipalidades, y específicamente en las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral OMIL. Esta característica de diseño privilegia el desarrollo de los servicios de intermediación al nivel local, con el objetivo de aprovechar las ventajas de cercanía y facilidad de acceso entre los oferentes, demandantes y los propios agentes de intermediación. En 2002, con la creación del Seguro de Cesantía, se les encargó el rol de certificar la condición de cesantes de las personas que son elegibles para el Fondo Solidario del seguro de cesantía, lo que contribuyó a relevar su rol como agentes intermediadores.

Las OMIL operan mediante un convenio entre la municipalidad respectiva, de quien dependen administrativamente, y el SENCE. Este último se obliga a proporcionar programas, metodologías y asistencia técnica permanente y necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones. A pesar de que las municipalidades no están obligadas a contar con una OMIL, la mayor parte de éstas cuentan con una OMIL - existen 272 Oficinas repartidas entre las trece regiones del país - debido a que las autoridades locales valoran el potencial efecto positivo que su funcionamiento puede tener en mejorar la situación socioeconómica de los habitantes de la comuna.

El Programa de Asistencia Técnica del SENCE constituye un lineamiento transversal de la Unidad de Intermediación Laboral de la institución. El servicio proporcionado busca asistir en materias técnicas al responsable de la Oficina, mediante un proceso de inducción básica destinado a identificar las tareas a su cargo, y a capacitarle en todos los programas, proyectos e instrumentos que deberá coordinar. Los equipos de trabajo son entrenados en formulación de proyectos, y en el funcionamiento de la Bolsa Nacional de Empleo¹², lo que junto con la formación de "agentes de empleo" destinada a profesionalizar la labor de quienes interactúan con el público beneficiario y el establecimiento de estándares de calidad de atención a usuarios, pone el foco de la asistencia técnica en un sistema integrado de gestión de la calidad.

En 2002 se conformó una Comisión Ministerial de Intermediación Laboral, con la participación del SENCE, de la Superintendencia de AFP, del Programa Chile Califica y PROEMPLEO. Esta planteó la necesidad de generar un Sistema Nacional de Intermediación Laboral, que contara con un presupuesto asociado, y que consideró tres componentes: una Bolsa Nacional de Empleo, la intermediación laboral, y la generación de información sobre el mercado de trabajo. La decisión final fue que la Bolsa Nacional de Empleo quedaría bajo la responsabilidad de la Superintendencia de AFP (de la Administradora de Fondos de Cesantía, AFC, den particular) y del SENCE; y que la intermediación laboral y el sistema de información sobre el mercado de trabajo pasaran a conformar el Programa Red de Empleo, cuyo programa piloto comenzó a ser ejecutado en 2004.

De este modo, el Programa *Red de Empleo* tiene como propósito aumentar las oportunidades de inserción laboral de los trabajadores desempleados, a través de mejorar las prácticas de intermediación laboral local, con la participación de las OMIL, mediante un sistema de trabajo que sea sustentable en el tiempo. Su diseño fue concebido con el objetivo de

¹² Este instrumento será explicado con detención más adelante.

fortalecer la intermediación laboral al nivel local, potenciando la articulación de un gran número de programas que operaban en forma dispersa.

La Bolsa Nacional de Empleo (BNE), por su parte, es una red de más de 120 OMIL que vinculan *on-line* a los trabajadores que buscan empleo con las empresas que ofrecen vacantes de trabajo, y su objetivo es facilitar el desempeño de las OMIL en dos funciones claves: acortar los períodos de desempleo de los trabajadores cesantes y, certificar los requisitos de los beneficiarios del Fondo Solidario del Seguro de Cesantía. Esta última función se realiza mediante un sistema computacional que permitirá hacer un seguimiento a la búsqueda activa de empleo de los trabajadores cesantes.

Después de incorporar las ofertas y demandas de empleos, le sigue la búsqueda de los perfiles requeridos por las empresas y se obtiene una lista de candidatos. Estos son contactados por la OMIL y ésta coordina las entrevistas. Finalmente, la empresa demandante podrá contratar a aquellos que le parezcan adecuados, o bien solicitar una nueva búsqueda. La administración de la BNE está a cargo de la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC), que incorporó una oferta en esta materia en el proceso de licitación de la administración del Seguro de Cesantía: financió el software y además dotó a 120 OMIL de computadores, impresoras y conexiones a Internet. La supervisión del sistema está a cargo de la Superintendencia de AFP en conjunto con el SENCE.

Además, se cuenta con el programa de Habilitación Sociolaboral y Apoyo a OMIL, que se enmarca en el Programa de Bonificación a la Contratación en las Empresas para Beneficiarios del Sistema Chile Solidario. Este considera el componente de Habilitación Sociolaboral, en el que se puede destinar a las municipalidades hasta \$70.000 por una sola vez, por trabajador desempleado que sea beneficiario de un programa que considere acciones de evaluación inicial del perfil laboral, derivación a capacitación o acciones de orientación y apresto laboral que requiera, seguimiento y apoyo al beneficiario para su inserción laboral.

Finalmente, entre las iniciativas más recientes, se inscribe el *Programa Piloto de Intermediación Público – Privado* impulsado por la Subsecretaría del Trabajo en cinco comunas del Gran Santiago (La Florida, Puente Alto, Maipú, Quilicura y Peñalolén). Se busca generar un sistema de competencia entre las instituciones públicas y privadas mediante incentivos que premian la colocación y permanencia en los empleos de los beneficiarios.

El Programa está dirigido a desempleados, entre 18 y 65 años, inscritos en la Bolsa Nacional de Empleo, y sus objetivos principales son promover empleos estables, evaluar el efecto de los incentivos tanto en la duración del contrato de trabajo como en las remuneraciones; comparar el desempeño de las OMIL y de las Agencias privadas e incentivar a esta últimas para operar en el segmento del mercado de menores ingresos.

El incentivo consiste en un pago por una sola vez a la OMIL o Agencia privada por cada persona colocada que se encuentre en un registro especial, por el equivalente al 50% del salario bruto del beneficiario colocado, con un tope de \$ 100 mil por trabajador, en un lapso de 90 días. Para el presente año, se ha proyectado beneficiar a 1.380 desempleados.

Cuadro 10:
Principales características de los programas información e intermediación laboral

| Programas de información e intermediación laboral | Ejecutores | | Institución Responsable | Ministerio Vinculado | Tipo de proyectos | Beneficios y Contraprestaciones |
|--|---|--|---|---|---|---|
| | Directos | Institucionales | | | | |
| <i>Programa Red de Empleo (Desde 2004)</i> | Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) | Subsecretaría del Trabajo y SENCE | Subsecretaría del Trabajo | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Red de OMIL destinada a aumentar las posibilidades de inserción laboral de los trabajadores desempleados | Todos los trabajadores que buscan trabajo, y en especial quienes se encuentran cesantes |
| <i>Asistencia Técnica a las OMIL (permanente)</i> | SENCE | SENCE | SENCE | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Mejorar la operatividad y el desempeño de las OMIL para aumentar las posibilidades de inserción laboral de los trabajadores desempleados. | Todos los trabajadores que buscan trabajo, y en especial quienes se encuentran cesantes |
| <i>Programa Piloto de Intermediación Público – Privado (2007)</i> | OMIL y Agencias Privadas | Subsecretaría del Trabajo | Subsecretaría del Trabajo | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Intermediación con incentivo estatal por colocado, equivalente al 50% del salario bruto con tope de \$ 100 mil. | Desocupados inscritos en la Bolsa Nacional de Empleo |
| <i>Bolsa Nacional de Empleo (Desde 2004)</i> | OMIL y Administradora de Fondos de Cesantía (AFC) | SENCE y Superintendencia de AFP (SAFP) | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Software para red OMIL que busca acortar el período de desempleo de los cesantes y certificar los requisitos de los beneficiarios del Fondo Solidario del Seguro de Cesantía. | Todos los trabajadores que buscan trabajo, y en especial quienes se encuentran cesantes |
| <i>Componentes Habitación Sociolaboral (desde 2005) y apoyo a OMIL del Programa Bono Chile Solidario (Desde 2005).</i> | Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) | SENCE | Subsecretaría del Trabajo | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Formación básica para la adquisición de nuevas destrezas o habilidades laborales. | Beneficiarios del programa Chile Solidario |

Fuente: Velásquez (2006) y Kremermann (2007).

Nuevas posibilidades de desarrollo

La implementación de políticas activas de empleo, ha estado destinada a enfrentar situaciones de alto y persistente desempleo y, con mayor énfasis en el último tiempo, en reasignar recursos para resolver situaciones complejas en localidades determinadas o que afectan a grupos de trabajadores específicos. Si se las evalúa atendiendo a los fines para los cuales fueron implementadas, es posible concluir que se trata de experiencias que han tenido un alto grado de eficacia. Sin embargo, salvo algunas excepciones descritas en el capítulo anterior, la perspectiva de igualdad de oportunidades por género y etnia, al menos, no ha estado presente ni en su diseño ni en los criterios de implementación pues, no han formado parte de sus objetivos.

La inclusión y desarrollo de una perspectiva de igualdad de oportunidades en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de empleo, no sólo se ve enfrentada a las usuales resistencias que conlleva la discusión de estos temas, sino que también a las aprehensiones derivadas de la propia falta de experiencia. Se trata sin duda de un enfoque que incorpora mayores complejidades no sólo al diseño de programas, sino que a su administración, puesto que implica establecer coordinaciones entre distintos servicios, contar con una institucionalidad preparada para ello y asignar, generalmente, mayores recursos que los destinados a las políticas tradicionales. Además, no siempre existe la información ni las evaluaciones que aseguren resultados razonables respecto de su eficacia y eficiencia en el uso de los recursos, lo que pone en evidencia de que se trata de un proceso complejo, y por ello no resulta razonable esperar resultados significativos en el corto plazo.

No obstante lo anterior, de la experiencia revisada y al considerar algunos nuevos énfasis detectados en el diseño de programas recientes, es posible identificar en la actualidad mejores condiciones para el desarrollo de políticas de empleo, las que se constituyen en condiciones necesarias, aunque no suficientes, para incorporar en ellas el enfoque de igualdad de oportunidades. Estas se presentan a continuación.

Efectividad

La puesta en aplicación de un conjunto de programas de empleo directo e indirecto, que logró niveles significativos en cobertura y concentró montos significativos de recursos, permitió el desarrollo de capacidades para actuar con oportunidad y lograr grados razonables de efectividad de acuerdo con los objetivos previstos. La oportunidad en su implementación se reflejó tanto al momento de adoptar decisiones en función del ciclo económico y de factores estacionales en cada año, como en su desactivación progresiva, una vez que se transitó desde etapas recesivas hacia las de recuperación y consolidación del crecimiento del empleo.

En efecto, los programas de empleo indirectos, bajo la modalidad de subsidios a la contratación adicional de mano de obra (complementados con líneas de capacitación laboral), cobraron especial importancia una vez que la economía comenzó a mostrar un mayor dina-

mismo, privilegiando así su importancia respecto de los planes de empleo directos; lo que permitió a su vez guardar plena consistencia con aprovechar la mayor efectividad de cada instrumento utilizado. Así, las evaluaciones de impacto efectuadas¹³ concluyeron que en ambos tipos de programas, los resultados fueron positivos, medidos en función de la probabilidad de empleo de los beneficiarios así como de su empleabilidad futura.

De las experiencias más recientes identificadas en el conjunto de programas en ejecución, destaca la del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), que en su empeño por mejorar la sustentabilidad e impacto de su oferta programática. Esta institución ha rediseñado su modalidad de intervención sobre la base de un proceso encadenado de desarrollo y fortalecimiento de las capacidades productivas, con el objetivo de que sus beneficiarios vayan superando etapas desde la indigencia a la condición de no pobre.

El reconocimiento de niveles programáticos de intervención, constituye sin duda una iniciativa que apunta a resolver un problema complejo con el concurso de diferentes programas, que se activan en un orden secuencial que advierte y reconoce las condiciones bajo las cuales los instrumentos disponibles pueden lograr su mayor eficacia. Esta es una experiencia que amerita un especial seguimiento y oportuna evaluación de su impacto.

En el ámbito de los programas de capacitación laboral, por su parte, la experiencia reciente sugiere que éstos se potencian cuando operan con programas como el de bonificación a la contratación de mano de obra, pues los resultados en materia de impacto en el empleo y en los ingresos, han mostrado ser satisfactorios. Especial importancia adquiere la aplicación de políticas de capacitación integradas para los beneficiarios del Chile Solidario, pues se trata de un cambio relevante frente al modo usual de aplicación de políticas activas, ya que las sitúa como un instrumental destinado a abordar el desempleo estructural asociado con la pobreza de grupos identificados. Es más, dicha orientación podría tener efectos significativos en la participación laboral de las mujeres, y con ello en la reducción de la pobreza; especialmente si se considera la alta y creciente incidencia de la jefatura femenina en los hogares indigentes y pobres¹⁴.

En definitiva, los resultados posibles de obtener con cada instrumento en particular pueden ser potenciados en su eficacia, ya que al tratarse de una estrategias integradas de intervención, los beneficiarios son objeto de apoyo simultáneo, lo que permite abordar diversas dimensiones del problema, controlar mejor su desempeño y corregir eventuales desviaciones en su ejecución.

Focalización

Otro rasgo distintivo de la actual política activa radica en que, una vez superadas las urgencias impuestas por los elevados índices de desempleo, se ha puesto el énfasis en identificar

¹³ Información detallada sobre la metodología empleada así como de los resultados obtenidos se presenta en Universidad de Chile (2004), op. cit.

¹⁴ Véase la evolución de las jefaturas femeninas en los hogares en Anexo N°4.

grupos vulnerables de beneficiarios así como privilegiar su operación en localidades con mayor desempleo¹⁵. Este es un giro importante en el desarrollo de políticas de empleo, pues se deja de condicionar su implementación a la existencia de una alta y persistente desocupación, y se pasa a reconocer que el crecimiento del empleo no es homogéneo entre zonas geográficas o localidades específicas, así como tampoco lo es entre diversos grupos de trabajadores.

Sin embargo, los desafíos asociados con este cambio hacia una mayor y mejor identificación de los beneficiarios y sus particularidades, conllevan complejidades no triviales, pues se trata de abandonar un esquema que privilegió el objetivo de lograr coberturas amplias y masivas de beneficiarios a otra donde el énfasis está puesto en particularidades. Así el perfeccionamiento del instrumental de focalización se torna en un elemento crucial para orientar la asignación de programas diversos y su financiamiento.

Pese a la magnitud de los desafíos señalados, las experiencias recientes dejan herencias positivas, pues la implementación de los diversos programas de empleo pudo registrar buenos resultados, en gran medida, por la aplicación de criterios y metodologías que permitieron seleccionar a los beneficiarios previstos. Así, esta “*tecnología*” desarrollada, constituye un activo que no debería ser desaprovechado considerando la mayor complejidad asociada con las nuevas tareas. Desde el punto de vista señalado, adquieren especial relevancia tanto los cuatro de programas de empleo indirecto que se encuentran orientados hacia grupos vulnerables que participan en el programa Chile Solidario, así como los cinco programas enfocados en grupos específicos de mujeres, jóvenes y etnias que se desarrollan en la actualidad.

En cuanto a la *capacitación laboral*, dado que ésta se desarrolla fundamentalmente, por cobertura e inversión realizada, a través del mecanismo de *franquicia tributaria*, sus beneficiarios son los trabajadores ocupados, que se desempeñan preferentemente en empresas medianas y grandes, ya que éstas están en condiciones de absorber el costo, sin grandes restricciones de liquidez. Se trata de mecanismo destinado que se destina a la capacitación de asalariados, y que, como se observa en el Cuadro 11, representan un 93,8% del total de beneficiarios de programas SENCE, de los cuales la proporción de mujeres bordea el 35% del total¹⁶, reproduciendo así, la participación femenina en la fuerza de trabajo.

Es importante destacar, en todo caso, el programa *Becas Franquicia Tributaria*, que se financia a partir de recursos provenientes de la franquicia tributaria, que no se utilizaron por los Organismos Intermedios de Capacitación (OTIC), y que benefician a trabajadores de baja calificación y remuneraciones, no aportantes ni adherentes de los OTIC, así como cesantes, quienes buscan trabajo por primera vez y la población objetivo de los programas implementados por la red social pública.

¹⁵ Véase Velásquez (2006) op. cit.

¹⁶ Kremermann (2007).

La cobertura de beneficiarios de este programa muestra una importancia creciente al pasar desde un 1,6% en 2000 a 3,3 en 2006, superando con ello al total de los capacitados en los Programas Sociales. Pero además, por su intermedio, se están reasignando recursos hacia beneficiarios excluidos del uso normal de la franquicia y, al mismo tiempo, se está beneficiando en una mayor proporción relativa a mujeres, ya que éstas alcanzaron a un 62,7% del total de beneficiarios en 2006. Por su parte, en cuanto a los recursos asignados, dicho Programa de Becas concentra cerca de un 4% de la inversión total en capacitación del SENCE, algo menos de la mitad de los recursos asignados a los Programas Sociales.

La experiencia comentada amerita un seguimiento y monitoreo de su funcionamiento y de sus resultados, pues opera resignando recursos importantes hacia grupos de beneficiarios que se encuentran sub-representados en los programas del SENCE, y que son atendidos con programas de un mayor costo relativo.

Cuadro 11:
Cobertura de beneficiarios y gasto en capacitación

| Programas | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | %PEA (2005) |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------------|
| Trabajadores capacitados (% del total) | | | | | | | |
| Franquicia tributaria | 92,2% | 94,1% | 95,7% | 94,4% | 93,1% | 93,8% | 58,6% |
| Becas Franquicia | 1,6% | 1,6% | 1,5% | 2,1% | 3,1% | 3,3% | |
| Programas sociales | 6,2% | 4,4% | 2,9% | 3,5% | 3,8% | 2,9% | 9,2% |
| Gasto en capacitación (% del total) | | | | | | | |
| Franquicia tributaria | 82,8% | 82,1% | 83,0% | 86,8% | 84,4% | 86,7% | - |
| Becas Franquicia | 2,5% | 7,0% | 7,5% | 3,8% | 4,7% | 3,9% | - |
| Programas sociales | 14,6% | 10,9% | 9,5% | 9,4% | 10,9% | 9,4% | - |
| Programa Nacional de Becas | 0,00% | 0,00% | 5,5% | 3,3% | 7,6% | 6,1% | - |

Fuente: SENCE. Anuarios Estadísticos. Varios Años.

Si bien los programas orientados a cesantes o grupos específicos de beneficiarios, que se financian a través del Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP), representan una proporción minoritaria de la inversión efectiva, y la proporción de sus beneficiarios es sustancialmente menor a la de los desempleados en la fuerza de trabajo, presenta una relativamente alta proporción de mujeres participantes: 54,1% en 2005, superando a la tasa de participación femenina, pese a que las bases administrativas se establece un enfoque basado en competencias y no de género.

El *Programa Nacional de Becas*, el de mayor importancia entre los Programas Sociales, pese a que se estima oportuno y que la satisfacción de los usuarios es alta, presenta como principal debilidad, la escasa inserción laboral de los capacitados, lo que se explica porque

la mayoría de las mujeres buscan aprender un oficio que se relacione con sus labores domésticas, con el objetivo de generar ahorros en la economía familiar, sin manifestar intenciones de buscar trabajo posteriormente. Y para las que sí logran encontrar trabajo, lo hacen en ocupaciones típicas femeninas, las que, en su mayoría, no les han permitido aumentar sus ingresos.

A los desajustes señalados en materia de orientación de los recursos destinados a la capacitación en el país, es necesario agregar que cerca de un tercio de la fuerza de trabajo no se encuentra incluida en la población objetivo de los actuales programas, debido a que se trata de trabajadores independientes o que se desempeñan en el sector informal de la economía, lo que incorpora dificultades operativas de implementación de programas específicos.

La expansión de la población objetivo hacia grupos que no cuentan con un empleo, o de trabajadores por cuenta propia o que operan en la informalidad, es sin duda un nítido desafío de política pública, y un buen ejemplo de ello lo constituye la implementación, desde 2005, el Fondo de Capacitación para Trabajadores Independientes y de Microempresas. Sin embargo, la búsqueda de soluciones óptimas y sustentables desde el punto de vista financiero, es un requisito central para avanzar en esta vía, ya que el costo asociado con la capacitación de un trabajador en los programas sociales es sustancialmente superior al que se obtiene por la vía de la franquicia tributaria. En efecto, el costo medio de capacitar vía franquicia respecto del observado en el Programa Nacional de Becas, por ejemplo, es 6,8 veces superior al primero¹⁷, lo que se explica en general, por el bajo nivel de capital humano general o específico de los trabajadores que son capacitados en los programas especiales.

Institucionalidad y coordinación

Durante los últimos años, las políticas activas de empleo se implementaron en forma dispersa, y sólo después de advertir y superar deficiencias se logró un mayor grado de coordinación, pues la ejecución de los diversos programas de empleo, requirió de la acción coordinada de diversas instituciones privadas y públicas, tanto de los niveles centrales como regionales.

No obstante la inexistencia de una instancia de coordinación diseñada para estos fines, finalmente los resultados fueron satisfactorios en términos de su eficacia, ya que finalmente, se logró consolidar un modelo sencillo de administración: centralizado en el seguimiento y asignación de cupos, y descentralizado en su ejecución.

En todo caso, del análisis de las políticas aplicadas, una de las conclusiones principales es la necesidad de contar con una instancia especializada que tenga por finalidad diseñar respuestas coordinadas de política pública. Ello no sólo se estima necesario para asegu-

¹⁷ Velásquez (2007).

rar la eficacia de los actuales programas, sino que también para proporcionar un soporte institucional que permita anticipar futuras crisis agregadas o sectoriales y, de este modo, tener la capacidad de reaccionar con oportunidad una vez que éstas se presentan. Una entidad coordinadora también es necesaria en una fase como la actual, cuando las acciones se han focalizados en localidades específicas, en grupos de trabajadores identificados y donde se requiere la coordinación de diversos instrumentos complementarios de intervención.

Al respecto, en la actualidad es posible advertir algunos cambios en esta área que podrían facilitar el desarrollo de programas focalizados en grupos específicos, y en el desarrollo de políticas de empleo con una perspectiva de género y etnias. En efecto, de acuerdo con la información proporcionada en la sección anterior¹⁸, es posible constatar que la responsabilidad del diseño y aplicación de los programas de empleo se encuentra bajo una única conducción institucional. En efecto, en el caso de los programas de empleo directo, salvo el PMU, todos han pasado a operar en el marco de “Mejor Trabajo”, bajo la responsabilidad del SENCE, y en el caso de los programas indirectos, se advierte una tendencia similar.

Si a lo anterior se agrega que dicha Institución es también la responsable de la gran mayoría de los programas de capacitación laboral y que además forma parte de sus funciones el desarrollo de los servicios de información e intermediación laboral, se conforma un escenario que en el cual las coordinaciones entre servicios complementarios pueden ser desarrolladas con mayor facilidad que en el pasado, ya que se trata de coordinaciones internas de una misma institución.

Finalmente, conviene reparar en la reciente iniciativa del SERNAM, con el programa *Mejorando la Empleabilidad y las Condiciones Laborales de las Mujeres Jefas de Hogar*, implementado desde abril del presente año, en más de 100 municipios.

Este Programa está diseñado para operar a través de un modelo de intervención integral y participativo de coordinación intersectorial y de ejecución municipal, y para la ejecución de sus seis componentes requiere coordinarse con un considerable número de instituciones, entre otras como: SENCE, SERCOTEC, FOSIS, INDAP, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Chile Califica, Integra y Junji, así como con empleadores u organizaciones empresariales. Supone, además, el concurso de los municipios y la capacitación de sus funcionarios, de los servicios de información laboral para la identificación de sus beneficiarias y de sus características, así como la integración de un conjunto considerable de servicios destinados a la implementación de una política con perspectiva de género.

Esta experiencia, tanto por sus dimensiones como por el indudable desafío en materia de coordinación de servicios y de aplicación de instrumentos diversos y complementarios, requiere de un seguimiento constante, del análisis de sus resultados, y más adelante, de una imprescindible evaluación de su impacto.

¹⁸ Véase Anexo N°2.

En esta materia, interesa destacar algunos cambios registrados en la modalidad de financiamiento de políticas activas, y que representan nuevas condiciones para su desarrollo e implementación. En efecto, de 2001 hasta 2004, el financiamiento de estas políticas provino fundamentalmente de reasignaciones presupuestarias, en cumplimiento de la glosa 13 de la asignación del Fondo de Contingencia contra el Desempleo, mecanismo que se activaba en función del crecimiento de la tasa de desempleo nacional. Así, el financiamiento previsto no estaba definido como una fuente permanente de recursos, pues estaba diseñado para operar sólo una vez que se reunían las condiciones previstas.

Sin embargo, a partir de 2005, no sólo se redujo la importancia del dicho Fondo, sino que se incrementó el financiamiento definido en la propia Ley de Presupuestos, con lo que la disponibilidad de recursos dejó de depender exclusivamente de los cambios de la coyuntura. En efecto, en 2001, un 72,8% del financiamiento recaía en el Fondo de Contingencia contra el Desempleo, mientras que para 2005 dicha proporción disminuyó a un 30,2%; incrementándose al mismo tiempo la importancia de los programas con financiamiento considerado en la ley de presupuestos. Este cambio de composición crea las condiciones para desarrollar de estos programas con un horizonte de planificación de mediano y largo plazo¹⁹.

Finalmente, los *servicios de información e intermediación laboral*, son componentes claves para lograr los objetivos de las políticas analizadas, junto con las funciones que le son propias al funcionamiento regular de vincular cesantes con vacantes de empleo o con prestaciones del Seguro de Cesantía. En efecto, la necesidad de abordar carencias específicas de grupos vulnerables, así como privilegiar la implementación de programas en localidades con alto desempleo, ha contribuido a relevar el potencial de estos servicios para coordinar variados programas y obtener ganancias de eficiencia en la ejecución de políticas laborales. Su rol se define como complementario con las políticas mencionadas, potencia su efectividad, y proporciona a las políticas activas un instrumento central para canalizar recursos hacia grupos identificables, mejorando así su impacto.

Sin embargo, pese al consenso existente en torno a su importancia y utilidad, y a las iniciativas en desarrollo identificadas, la información disponible sugiere que el desarrollo de estos servicios se encuentra limitado por la cuantía de recursos asignados (con independencia de las fases del ciclo no son significativos respecto del PIB), y por la prolongada persistencia en el tiempo del problema de duplicidad de dependencia de las OMIL, entre el SENCE y las Municipales, lo que afecta su eficacia. Además, no reciben pago alguno por los servicios que prestan, de modo que la evidente heterogeneidad observada en infraestructura, recursos humanos y desempeño de sus funciones es una función directa de la voluntad del respectivo Alcalde y Concejo Municipal²⁰.

¹⁹ En lo que concierne al Fondo de Contingencia para el Desempleo, este se redefinió en el Artículo 2 de la Ley N° 20128, Título I de "Normas sobre mejoramiento de la gestión financiera y presupuestaria" de 2006. Véase en Ministerio de Hacienda (2007),

²⁰ Sobre esta materia véase Ljubetic (2006).

Pese a la indudable utilidad de la asistencia técnica proporcionada por el SENCE a las OMIL, destinada a asegurar un buen servicio, a constituir equipos de trabajo con capacidades y motivaciones adecuadas para desarrollar una buena gestión, es poco probable que con las actuales restricciones presupuestarias y administrativas señaladas, así como la inexistencia de un diseño de incentivos por servicios prestados, dichos esfuerzos puedan ser adecuadamente capitalizados.

Es por ello que el reciente *Programa Piloto de Intermediación Público – Privado*, destinado a generar competencia entre las instituciones públicas y privadas mediante incentivos que premian la colocación y permanencia en los empleos de los beneficiarios, adquiere especial importancia por su diseño y resultados, los que requieren ser evaluados, con la oportunidad debida, en el futuro próximo.

POLÍTICAS DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EMPLEO

El factor principal y decisivo para la generación de empleo en el país, es sin duda el crecimiento de la actividad económica. - Sin embargo, ya sea por las fluctuaciones propias de los ciclos, por fallas que impiden el ajuste satisfactorio y oportuno de los mercados, por factores de heterogeneidad de la estructura productiva así como por la existencia de desajustes estructurales entre la oferta y demanda por trabajo, el crecimiento económico no siempre resulta suficiente, para asegurar la creación de puestos de trabajo y niveles de bienestar socialmente aceptables.

Así, surge la necesidad de diseñar e implementar un conjunto de políticas de mercados de trabajo, destinadas a proporcionar servicios en órdenes de magnitud socialmente óptimos, así como otras destinadas a enfrentar situaciones de desempleo generalizado o para fortalecer la demanda por trabajo, bajo condiciones de caídas de la actividad económica y recuperación, respectivamente.

Adicionalmente, si bien el diseño e implementación de políticas laborales debe guardar estrecha correspondencia con el conjunto de políticas económicas, y seguir atentamente su eficacia, por otra parte es también necesario reconocer que la aplicación de políticas públicas consideradas neutrales (en orden a que no privilegian a un grupo de personas determinado sobre otros), suele tener consecuencias no neutrales sobre conglomerados específicos como mujeres, jóvenes, pobres, etnias, etc.

Desde la perspectiva señalada, el criterio de igualdad de oportunidades aplicado al diseño e implementación de políticas de empleo, se presenta como un componente que permite reparar tanto en la diversidad de quienes se busca beneficiar, como en los factores que explican su situación en la población en edad de trabajar. Estos aspectos son los que, a su vez, condicionan las características de las políticas aplicadas hacia grupos específicos de beneficiarios.

A continuación se presenta y analiza información sobre de las iniciativas existentes para la igualdad de oportunidades y trato en el empleo, en la dimensión de género, principalmente, destacando además a las instituciones que intervienen, el nivel de coordinación de éstas respecto de las que diseñan y aplican políticas económicas y laborales, así como las áreas de intervención relevantes y la participación de actores sociales.

Instituciones y coordinación de políticas

El tema de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres ha formado parte de la agenda gubernamental desde 1990 e interesa destacar dos hitos. En primer término, la idea de generar un servicio público orientado a estos temas, cuya dirección tuviera rango de Ministro de Estado, dio origen en 1990 al Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). El segundo, en 2000, fue el Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades, con la función de supervisar y dar cumplimiento al *Plan de Igualdad de Oportunidades 2000 - 2010*, destinado a desarrollar acciones en las áreas de autonomía económica, calidad de vida de las mujeres, derechos, participación y cultura de igualdad.

Sin embargo, previo a la creación de dicho Consejo, las regiones ya contaban con una instancia política de seguimiento y toma de decisiones en materia de género: el Consejo Regional de Igualdad de Oportunidades, dirigido por el Intendente e integrada por los Secretarios Regionales Ministeriales. Su función radica en definir compromisos regionales para la igualdad de oportunidades, los que pasan a ser materia de coordinación y seguimiento por parte de una Mesa técnica de Seguimiento del Plan Regional de Igualdad de Oportunidades.

Más tarde, en 2003, el Consejo de Ministros estableció el eje Mujer y Trabajo y conformó un equipo transversal ministerial para facilitar el acceso de las mujeres al mercado de trabajo, así como potenciar nuevas acciones desde los ministerios.

En el proceso de implementación del Plan, se han forjado alianzas virtuosas con distintos organismos públicos, algunos de los cuales se han ido transformando en socios estratégicos para SERNAM. Entre los principales, el Ministerio de Agricultura y sus servicios dependientes entre los que destaca INDAP, por su rol en el funcionamiento de la Mesa Mujer Rural, en la que se realizan actividades en conjunto con servicios como CONADI y SERNAM y las propias mujeres rurales y, en algunos casos, indígenas.

También el Ministerio del Trabajo y sus servicios dependientes, como la Dirección del Trabajo y el Servicio de Capacitación y empleo (SENCE), y el Servicio de Cooperación Técnica, dependiente del Ministerio de Economía, el que jugado un rol significativo en la promoción de emprendimientos por parte de mujeres, así como en la capacitación, apoyo y asesoría a la formación de asociaciones productivas de mujeres microempresarias. También destaca la Junta Nacional de Jardines Infantiles, dependiente del Ministerio de Educación, ha contribuido en uno de los ejes clave de las acciones destinadas a la equidad de género: el cuidado infantil, lo que ha permitido que un importante número de mujeres vea facilitado el desarrollo de actividades remuneradas.

Ámbitos de promoción de la igualdad de oportunidades en el empleo

El Plan de Igualdad de Oportunidades es un instrumento que combina elementos de política con criterios de planificación, por lo que constituye una guía para el gobierno y para la opinión pública. En él, se han fijado áreas sustantivas de la agenda de igualdad de oportunidades, de las cuales dos adquieren especial relevancia para el presente análisis y se presentan a continuación.

Autonomía económica de las mujeres y superación de la pobreza.

A través de la mejoría de las condiciones de participación económica de las mujeres, especialmente las de menores recursos, promoviendo su plena inserción al desarrollo económico y social del país. Esta, a su vez, se propone dos objetivos centrales: aumentar la tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo; particularmente en el caso de las mujeres más pobres, y articular las medidas tendientes a mejorar las oportunidades de empleo e ingreso, con medidas de conciliación entre la vida laboral y la vida familiar.

El tipo de actividades desarrolladas en este plano es amplio y variado, e incluye estudios sobre la situación de las mujeres en el ámbito de la economía y del mercado de trabajo, así como garantizar en la legislación y estimular prácticas que aseguren el ejercicio de los derechos de las mujeres en el empleo; como el reconocimiento del derecho de las madres a alimentar a sus hijos aun cuando no exista sala cuna, o la difusión y fiscalización de derechos laborales en el caso de las trabajadoras temporeras, por ejemplo.

También se ha buscado la coordinación público-privada, como el caso del Comité Público-Privado, que coordina el SERNAM y que opera como una articulación entre los Ministerios de Agricultura, del Trabajo y de Salud y de los servicios dependientes, el sector privado y las organizaciones de trabajadoras, para mejorar las condiciones de trabajo en el sector agro exportador. En capacitación laboral, el SENCE, en el marco de sus programas sociales ha otorgado becas para trabajadoras temporeras, y asociaciones como Fedefruta, Asoex y otros empresarios también las han otorgado mediante el sistema de franquicia tributaria. Forman parte de estas acciones las destinadas a estimular la capacidad de las mujeres para el emprendimiento económico, mediante líneas de trabajo de fomento al microemprendimiento de mujeres. Con ellas se pretende generar un modelo de intervención orientado a las microempresarias que tienen dificultades para acceder articuladamente a los diversos instrumentos de apoyo público.

Otra línea la constituye la de mejorar la representación de las mujeres en las organizaciones sindicales y gremiales en los distintos ámbitos de toma de decisiones económicas. Este es el caso de la Mesa Nacional de la Mujer Rural, que se ha configurado como una instancia de interrelación entre el Estado y la sociedad civil. Desde el Ministerio de Agricultura, INDAP ha desarrollado medidas tendientes a apoyar la asociatividad y creación de redes entre mujeres productoras, y se ha buscado fortalecer las organizaciones y el ejercicio de derechos a través de la capacitación en nueva normativa laboral a dirigentes sindicales del sector público y privado.

Finalmente, se despliegan acciones destinadas a disminuir los niveles de pobreza de las mujeres, mediante programa como el de Habilitación laboral de mujeres del Sistema Chile Solidario.

Gestión pública con igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

El Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2010 señala como sexta área de interés la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas, o “transversalización del enfoque de género”, lo que alude a las acciones que los diferentes organismos públicos pueden emprender para contribuir a saldar las diferencias entre hombres y mujeres.

En esta área, se incluyen acciones destinadas a consolidar el proceso de legitimación e institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas, y fortalecer la coordinación intersectorial para abordar problemas específicos derivados de las desigualdades entre mujeres y hombres. Además, se busca promover la adopción del enfoque de género en los niveles regional y local, así como en las relaciones internacionales y favorecer la participación ciudadana de las mujeres en el proceso de elaboración de políticas públicas.

La transversalización supone el traspaso y la descentralización de la responsabilidad de la equidad de género desde entidades centradas en el tema de la mujer, hacia el conjunto del sector público en lo que respecta a la formulación de políticas, implementación de programas y entrega de servicios. Este proceso es implementado a través de dos mecanismos principales: los Compromisos Ministeriales de Igualdad de Oportunidades y el Enfoque de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión.

Los Compromisos Ministeriales

Como se ha señalado anteriormente, en 2000 se creó el Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades, con el fin de supervisar y dar cumplimiento al Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2000-2010. En esta línea, en marzo de 2001, por decisión de dicho Consejo, todos los ministerios establecieron compromisos públicos de equidad, conocidos como Compromisos Ministeriales. Estos se plantearon como un instrumento de carácter político orientado a incluir criterios de equidad de género en ámbitos estratégicos de la gestión de los ministerios. Este es un instrumento que opera en un nivel político, de definición de prioridades de gobierno y que involucra a 18 ministerios.

La evaluación de los compromisos a junio de 2005²¹, muestra que más que tener un carácter político, o de poner temas en las agendas sectoriales o de orientar la acción sectorial con enfoque de género, estos se orientan hacia el ámbito de la gestión; y se concentran en las áreas de Enfoque de Género en las políticas públicas y Promoción de Derechos, mientras

²¹ Sernam (2005).

que las áreas que menos compromisos concentran son las de Cultura de Igualdad y de Bienestar y Calidad de Vida.

Analizando el tipo de acciones que involucran los compromisos, destaca la de capacitación en género a funcionarios públicos en los sectores de Justicia y de Salud. En desagregación por sexo y/o análisis de género, destacan los sectores de Trabajo, Economía y Justicia. En cuanto a la difusión de iniciativas a mujeres usuarias, dos ministerios la asumen: Economía y Secretaría General de Gobierno (SEGEGOB). En incorporación de criterios de género en el diseño de iniciativas destacan Trabajo, Justicia y Salud y, finalmente, en cuanto a las instancias de interlocución entre el Estado y sociedad civil, se presentan compromisos en Trabajo y Salud, así como en el Ministerio de Obras Públicas.

De las acciones mencionadas, la gran mayoría se inscribe en la línea de la desagregación por sexo y/o análisis de género de la información, seguida muy de lejos por la incorporación de criterios de género en el diseño de iniciativas y el aumento de prestaciones o cobertura orientada a mujeres. Los ámbitos menos abordados, en cambio, tienen que ver con las instancias de interlocución, ya sea entre Estado y sociedad civil o bien intragubernamentales.

La evaluación del Plan sostiene, además, que estos compromisos no han tenido el peso político esperado, en términos de hacer que los ministerios asuman como propio el desafío de la equidad de género, internalizándolo en su operación. Aún se los asume como anexos o externos a la gestión específica de cada sector, y más vinculados al nivel operativo que al político.

Los lineamientos políticos que las autoridades ministeriales lograron imprimir a sus respectivos ministerios no se traspasaron necesariamente a los servicios públicos de sus respectivas carteras en las regiones. En consecuencia, en el nivel regional es más común que los sectores entiendan el tema género como una labor de SERNAM, sin considerarlos como una responsabilidad también propia. En las regiones, se depende más de las voluntades políticas regionales y de la capacidad de las direcciones regionales de SERNAM para instalar los temas, que de los compromisos sectoriales por la equidad de género.

Enfoque de género del Programa de Mejoramiento de Gestión

Producto de una relación virtuosa entre SERNAM y la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, se han implementado medidas orientadas a transversalizar el enfoque de género en el sector público. En el marco de los mecanismos de control de gestión, como parte de la reforma gerencial del sector público, se dio origen al Sistema de Equidad de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), sustentado en la Ley N° 19.553.

El proceso de reforma y modernización del Estado ha definido entre sus objetivos instalar procesos de gestión por resultados. Para ello, se han generado y validado instrumentos y mecanismos destinados a la generación de una cultura organizacional capaz de definir

metas y compromisos de gestión que incorporen un enfoque de género. Los distintos servicios -sobre todo en la segunda mitad de los años noventa- fueron adhiriendo paulatinamente a estas acciones modernizadoras.

El Programa de Mejoramiento de la Gestión –PMG- apunta a incorporar una cultura de evaluación e incentivos ligada al desempeño. Consiste en una serie de acuerdos que se fijan al interior de las organizaciones públicas en conjunto con los ministerios de Hacienda, Interior y SEGPRES. Abarca un número de objetivos de gestión específicos que cada institución define para cumplir con su misión. Sobre la base del cumplimiento de esas metas se entregan las asignaciones institucionales por desempeño a los funcionarios el año siguiente.

En 2002, se implantó el Sistema de Equidad de Género del PMG, iniciativa que apunta a incorporar la perspectiva de género en la planificación, ejecución y evaluación de programas y acciones de la institucionalidad pública. Este sistema constituye uno de los instrumentos más destacados dentro de los esfuerzos realizados para transversalizar la perspectiva de género. Desde que se iniciara, el PMG de género ha impulsado acciones orientadas a la equidad de género en 173 servicios públicos, puede ser visualizado en el siguiente diagrama.

Diagrama 1:
Programa de mejoramiento de la gestión con enfoque de género

| Sistema | Objetivo | Antecedentes | Meta |
|-------------------|---|---|--|
| Enfoque de género | Incorporar enfoque de género en el proceso de provisión de los productos estratégicos de la institución. (Se refiere al diseño, implementación seguimiento y evaluación de los productos) | Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2001 – 2010 SERNAM Instructivo Presidencia N° 15 de 2000, que crea el Consejo de Ministros por la Igualdad de Oportunidades Perspectiva de género en las iniciativas de inversión en “Normas y Procedimientos para el Proceso de Inversión – 2006, MIDEPLAN. | Servicio operando con procesos que promueven e incorporan la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en el proceso de provisión de los productos estratégicos Certificación de la institución como “Organismo con enfoque de género otorgado por el SERNAM |

Fuente: Kremermann (2007), op. cit.

La elaboración de los PMG por parte de los servicios se enmarca en un conjunto de áreas de mejoramiento de la gestión comunes para todas las instituciones del sector público. Estas definiciones, que constituyen el Programa Marco, incluyen aquellos sistemas esenciales para un desarrollo eficaz y transparente de la gestión pública.

Respecto de las áreas de interés que establece el Plan de Igualdad se observa que el PMG se concentra en los sectores son Autonomía económica y superación de la pobreza junto con Enfoque de género en las políticas públicas. Les siguen Cultura de igualdad y Calidad de vida. Finalmente, el tema Participación no es recogido por los sectores, evidenciándose aquí la dificultad que hasta la fecha existe en el aparato estatal para generar mecanismos que permitan un rol más activo de las mujeres.

Es posible afirmar que el PMG es un instrumento altamente eficiente y eficaz en la transversalización del enfoque de género. Ha logrado, desde su implementación, involucrar a casi la totalidad del aparato público, incluyendo a los gobiernos regionales, impulsando procesos de sensibilización, información, cambio de prácticas e incluso innovaciones relativas a la gestión.

La elaboración de metas y compromisos de gestión tiene variadas ventajas. Por un parte, genera información sobre lo que hacen los servicios públicos. Por otro, permite negociar con los servicios para el ajuste de algunas iniciativas, de manera de introducir objetivos o elementos que ayuden a avanzar en la equidad de género. Finalmente, la realización de informes evaluativos anuales ayudan a hacer un balance más completo sobre lo realizado por el conjunto de la administración pública y, dentro de esto, el balance específico referido a los objetivos que ha priorizado SERNAM.

Sin embargo, pese a todas sus ventajas, también es una herramienta limitada en algunos aspectos, ya que es un instrumento que no interviene en la esfera política de toma de decisiones. Tampoco puede producir coherencia entre las medidas implementadas en un servicio específico y las prioridades de género definidas para ese sector, ni garantizar la coordinación interorganizacional para construir sinergias. Por último, en la generalidad de los casos, el PMG se enfoca a cumplir con metas cuantitativas y no deja espacio a una mayor reflexión. Pese a ello, se ha mostrado como un instrumento de importancia vital para la transversalización del enfoque de género.

La negociación colectiva

La negociación colectiva constituye un importante instrumento para la promoción de la igualdad de oportunidades en el trabajo, pues genera un espacio para incorporar cláusulas en los acuerdos colectivos, que apoyen el desarrollo de prácticas no discriminatorias en la vida cotidiana de las empresas. Pese a ello, en los países latinoamericanos, la incorporación de estas reivindicaciones es aún incipiente, y contrasta con lo que ocurre en países desarrollados.

Son múltiples los factores que explican lo anterior, tales como las debilidades institucionales para garantizar el adecuado cumplimiento de la legislación laboral, la pérdida de importancia del propio proceso de negociación colectiva en los últimos años, y la menor participación de mujeres, pese a que, como se analizará más adelante, en el caso de Chile, ésta ha aumentado en los últimos años. También contribuye a lo anterior, la aún escasa presencia

femenina en las directivas sindicales y en las instancias negociadoras, tanto en el sector empresarial como en el sector sindical, lo que termina operando como barrera para incorporar este tipo de materias en los contenidos a negociar.

A pesar de las dificultades señaladas, las organizaciones sindicales de muchos países latinoamericanos han realizado esfuerzos significativos en la última década para incorporar temas de género en sus estrategias permanentes de acción²², aunque, en todo caso, es necesario tener en cuenta que la preocupación por la igualdad de oportunidades en algunos países no se refiere sólo a los temas de género, sino que también otros como raza y etnia.

Evolución de la cobertura

En Chile se presenta un grado importante de regulación normativa de la negociación colectiva, ya que la legislación laboral determina que las remuneraciones y las condiciones de trabajo son objeto de negociación, con la excepción de las materias que no interfieran con las facultades del empleador de organizar, dirigir y administrar la empresa.

La negociación colectiva puede adoptar dos modalidades: una reglada, que da origen al *contrato colectivo* y otra “semirreglada”, que deriva en un *convenio colectivo*. El trabajador puede estar protegido sólo por un contrato colectivo celebrado con cada empleador, no pudiendo el contrato individual de trabajo disminuir las remuneraciones, beneficios y derechos que correspondan al trabajador por aplicación del contrato colectivo.

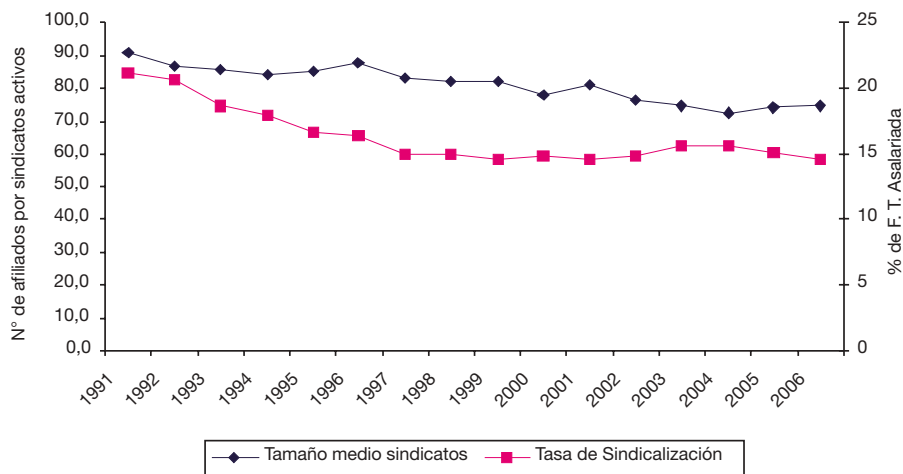
Los *contratos colectivos* tienen un período de vigencia que va desde un mínimo de dos años hasta un máximo de cuatro, y sus cláusulas subsisten integrando los contratos individuales. En cuanto a los *convenios colectivos*, la actual legislación establece garantías como fueros, quórum y la obligación de que el proyecto de convenio colectivo sea aprobado en asamblea, con fin de asegurar que éste no sea impuesto unilateral e individualmente.

En cuanto a la evolución de la cobertura de la sindicalización, es posible advertir en el Gráfico 2, que la tasa de sindicalización, medida como el total de los afiliados a sindicatos activos del sector privado respecto de la fuerza de trabajo asalariada privada, ha disminuido desde un 18,6% en 1994 a un 14,5% en 2006, mientras que su mayor valor, un 21,2% se registró en 1991. Junto a lo anterior, se ha observado un aumento de la cantidad de organizaciones sindicales²³, evidenciando así, un proceso de fragmentación, que se ha expresado por la reducción del tamaño medio de los sindicatos.

²² Abramo y Rangel (2005) examinan la negociación colectiva y sus contenidos en seis países latinoamericanos en la segunda mitad de los años noventa.

²³ Véase Anexo N° 5.

Gráfico 2:
Tasa de sindicalización y tamaño medio sindicatos
(1991 - 2006)

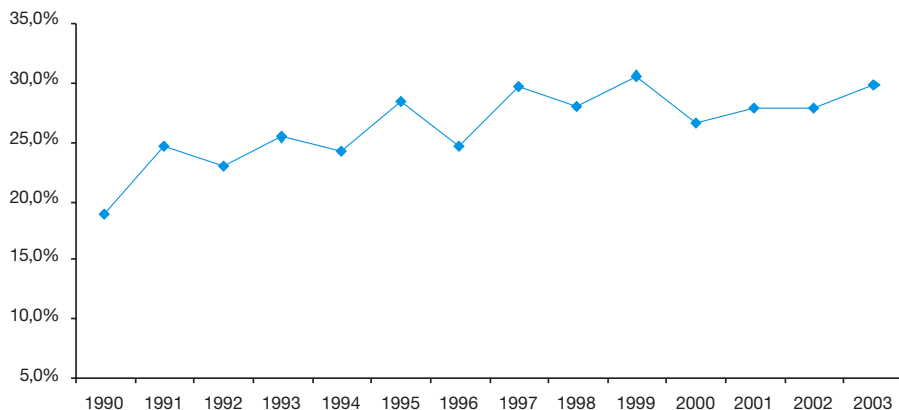


Fuente: elaboración propia según Dirección del Trabajo (2007).

Por otra parte, la información disponible muestra que existe la tendencia a que los sindicatos suscriban *contratos* y los grupos negociadores *convenios*, lo que se explica fundamentalmente porque la negociación colectiva está estrechamente vinculada a los sindicatos de empresa, los cuales, en su mayoría, desarrollan las negociaciones regladas que involucran un conjunto de procedimientos complejos, en tiempos definidos, y que requieren de conocimiento de normas laborales, y de capacidades especiales y experiencias que son más difíciles de ser desarrolladas por trabajadores no organizados.

Finalmente, respecto de la cobertura de la negociación colectiva, considerando al número de trabajadores involucrados en contratos y convenios colectivos respecto de los asalariados del sector privado, se ha verificado una marcada tendencia a la baja, al pasar de 8,3% en 1993 a sólo 5,0% en 2006, lo cual es consistente con la reducción de la población sindicalizada. Sin embargo, como se ilustra en el Gráfico 19, es posible observar que la proporción de mujeres en el total de trabajadores involucrados en las negociaciones colectivas en el ámbito privado, si bien es significativamente inferior que la de hombres, ha registrado aumentos significativos en los últimos años, al pasar desde un 18,9% en 1993 hasta un 29,9% en 2006.

Gráfico 3:
Participación femenina en instrumentos colectivos
 (1990 - 2003)



Fuente: elaboración propia según Dirección del Trabajo (2007)

El aumento de la participación femenina en la población cubierta por instrumentos colectivos en el ámbito privado, es complementario con los aumentos absolutos y relativos observados en la población sindicalizada femenina en los últimos años. En efecto, entre 2000 y 2004, el aumento de las mujeres sindicalizadas fue de 39,8% mientras que el de los hombres sólo alcanzó a un 7,3%²⁴. La mayor presencia de mujeres sindicalizadas y cubiertas con instrumentos colectivos, se verifica en un contexto en el cual se registran aumentos mayores en el número de los sindicatos y de los afiliados de las ramas del comercio y de los servicios²⁵.

En efecto, el aumento de la participación femenina en la población sindical por ramas económicas se concentra en dos de los tres sectores con mayor participación femenina: Comercio y Servicios²⁶. En el primer caso, ésta aumenta desde 29,0% en 2000 a 37,6% en 2004, y en el caso de los servicios, desde 36,4% a 41,2%, para los mismos años señalados²⁷. Estas ramas que a su vez presentan, de acuerdo con la información de la encuesta de caracterización socioeconómica (ENCLA), la mayor proporción de empresas cuya dotación está constituida por más de un 50% de mujeres.

Por tipo de entidad sindical, se observa a su vez que en el Comercio tienen una importancia mayoritaria los sindicatos de trabajadores independientes, aunque en el período, los mayores aumentos se verifican entre los sindicatos de empresa. Por su parte, el sector de los

²⁴ Véase Anexo N° 5.

²⁵ Véase Anexo N° 5

²⁶ El otro sector corresponde a servicios financieros.

²⁷ Salinero et al. (2006).

servicios si bien se presenta una mayor proporción de sindicatos de empresa, son los sindicatos de trabajadores transitorios los que presenta un mayor crecimiento.

Dicho incremento también es posible advertirlo en el ámbito público, en el cual la modalidad de organización corresponde a las asociaciones de funcionarios. En tal caso, ésta alcanzó un 49,4%, casi equiparando a la de los hombres, y más que duplicando la proporción registrada en el sector privado.

Cuadro 12:
Asociatividad y tasas de sindicalización femenina
(Serie anual 2001 – 2004)

| Años | Participación femenina en asociaciones y sindicatos | | | |
|------|---|---|---|--|
| | % en total socios sector público | % en total socios sindicatos sector privado | % en total asociados y sindicatos en sectores públicos y privados | % en total socios de sindicatos de trabajadores independientes |
| 2001 | 48,1 | 18,9 | 25,0 | 21,1 |
| 2002 | 48,4 | 19,7 | 25,8 | 22,2 |
| 2003 | 48,9 | 20,7 | 26,6 | 22,9 |
| 2004 | 49,4 | 23,2 | 28,4 | 27,6 |

Fuente: Salinero et al (2006).

La importancia del aumento de la participación femenina en las organizaciones sindicales radica, como lo señala Salinero et. al (2006), en que la posibilidad de negociar colectivamente está estrechamente asociada al tipo de sindicato de que se trate, de modo que si dicho aumento de participación se verifica en entidades diferentes de un sindicato de empresa, en esa misma proporción sus actividades sindicales quedarán confinadas a una suerte de mutualismo. Adicionalmente, reviste especial interés constatar que, a pesar de las limitaciones de la institucionalidad en los sindicatos interempresa y de trabajadores eventuales o transitorios, se evidencia que el interés asociativo sindical en las ramas anteriormente mencionadas trasciende tales limitaciones.

Los temas de género en las negociaciones

Un segundo aspecto que interesa analizar, es el de los contenidos de las negociaciones colectivas. Al respecto, resulta útil considerar los resultados del estudio realizado por OIT para el período 1996 – 2001, y en particular el referido a Chile. En este caso, y para efectos

del análisis, fueron consideradas no sólo las cláusulas relacionadas directamente con las condiciones de trabajo de la mujer y la promoción de la igualdad de oportunidades, sino también aquellas que, aunque dirigidas a trabajadores de ambos sexos, pueden favorecer una situación de mayor igualdad en el tratamiento de las responsabilidades familiares. Estas se clasificaron en los cuatro grupos que se presentan a continuación²⁸.

Promoción de la igualdad y de la no discriminación

Este tipo de cláusulas son, en una primera instancia, las más avanzadas, no obstante, que muchas veces, están presentes en los instrumentos colectivos de un modo programático; es decir, reafirmando lo que ya está establecido en la legislación nacional o en los Convenios de la OIT sobre el tema. Lo anterior sugiere que la inexistencia en un convenio colectivo de cláusulas sobre la igualdad de oportunidades y de no discriminación, no significa necesariamente una menor conciencia de la importancia del tema para los actores que lo negociaron, especialmente en países como Chile, donde se considera que no es necesario repetir en los convenios colectivos lo que ya está definido en la ley.

En segundo lugar, en muy pocos casos se han logrado establecer sobre estas materias, medidas como el establecimiento de mesas bipartitas para la discusión de propuestas, rediseño o evaluaciones, desde la perspectiva de igualdad de oportunidades, de las políticas de capacitación, contratación, desempeño o de promoción.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, la presencia de este tipo de cláusula en los instrumentos colectivos es importante, ya que expresa el resultado de una discusión entre las contrapartes laborales acerca de derechos y principios fundamentales en el trabajo, lo que contribuye a ampliar el conocimiento y su legitimidad y, eventualmente, a facilitar acciones legales en los casos en que no sean observados.

Protección a la maternidad/paternidad

Estas incluyen: lactancia, parto, guarderías infantiles, protección contra el despido de la madre o padre, entre otros, y tienen gran importancia tanto para la inserción laboral de las mujeres en condiciones de igualdad, como para la promoción de un mayor equilibrio entre las responsabilidades familiares de trabajadores de ambos sexos.

La legislación de protección a la maternidad en América Latina, en general observa los puntos centrales establecidos por los convenios de la OIT de protección a la maternidad: licencia remunerada pre y postparto, protección contra el despido, intervalos para la lactancia (remunerados) y protección a la salud de la mujer durante el embarazo. Sin embargo, aún se presentan problemas relativos con el cumplimiento de esa legislación.

²⁸ Véase Anexo 6, con los principales avances en esta materia para los países de América Latina estudiados por Abramo y Rangel (2005).

Para el caso de Chile, con relación a la *trabajadora embarazada*, por ejemplo, la ley señala que si ésta realiza trabajos perjudiciales para su salud debe ser trasladada, sin reducción de remuneraciones, a otro trabajo no perjudicial a su estado. De todas las cláusulas relativas con el trabajo de la mujer, se encontró que un 44% cubren esta materia, y de las entrevistas se obtuvo que se trata de: pago a los trabajadores por atención médica (reembolsos), atención de urgencia en la propia clínica, servicio de ambulancia, y bonificación por pago de honorarios médicos, entre los principales.

Las cláusulas sobre *licencia por paternidad*, por su parte, muestran en su mayoría avances con respecto a la legislación, al ampliar el período legal de licencia o bien extendiendo ese derecho a los padres adoptivos. Sin embargo, respecto de la lactancia, no se observan mayores avances, pese a que en las entrevistas se admite que, en general, las empresas respetan este derecho, a pesar de la existencia de problemas con el tiempo utilizado y los costos incurridos.

En cuanto a las *guarderías de niños*, se las considera fundamental, pues permiten compatibilizar un buen desempeño laboral con las responsabilidades familiares. Este tipo de cláusulas está presente en un 7% del total de las analizadas, y se refieren, principalmente, a reembolso de gastos y a la existencia de guarderías propias o convenios con jardines infantiles. Finalmente, respecto del cuidado de hijo enfermo, las cláusulas encontradas avanzan con relación a la legislación, ya sea al extender la duración del permiso pagado o bien flexibilizando su uso, en función de la gravedad de la enfermedad y de la edad del hijo.

Condiciones de trabajo

En cuanto a aspectos específicos de las *condiciones de trabajo*, se consideran aquellas relacionadas con la salud de la mujer (exceptuándose el período del embarazo y la lactancia), la salud ocupacional (higiene y seguridad), la formación profesional y capacitación, la política de ascensos y remuneraciones, jornada de trabajo, acoso sexual, etc. En consecuencia, se trata de cláusulas que tienen por objetivo atender a las necesidades específicas de las trabajadoras en el ambiente de trabajo.

En general, en el conjunto de países analizados, se observa que ésta es un área que muestra escasos avances, pese a su importancia, y el caso de Chile no muestra ser una excepción. En efecto, en materia de jornadas y descansos no se advirtieron disposiciones especiales convenidas al respecto, salvo excepciones, como el caso de trabajadores que se desempeñan en servicios telefónicos, al acordar media hora de descanso diario en la mañana y otra en la tarde.

En cuanto a Seguridad e higiene, la existencia de acuerdos al respecto es mayor, y se refieren a la entrega, por parte de la empresa, y para algunas categorías profesionales (auxiliares, vendedores, personal de atención al público, entre otros), de vestuario especial, según el sexo; en especial, en empresas de los sectores financiero, comercio, petróleo, servicios, telecomunicaciones, industria de calzados, alimentos y textiles.

El objetivo de esas medidas es contribuir a evitar que las responsabilidades familiares sigan recayendo exclusiva o principalmente sobre las mujeres, y se tornen en causas de discriminación en el empleo. Se trata de distintos tipos de *licencias o asignaciones especiales* (exceptuando las consideradas en el grupo de maternidad/paternidad) por: cambio de residencia, educación, nacimiento de hijo, y otras relacionadas con otros miembros de la familia. En el caso de las *compensaciones parentales*, clasifica la ayuda educacional para hijos de trabajadores, reconocidos como cargas familiares, convenidas generalmente bajo la forma de subsidios monetarios periódicos, y que se observan en un 11% de los casos analizados.

Entre las materias objeto de *compensaciones*, el estudio referido identificó la que se otorga por navidad (aguinaldos variables según el acuerdo específico) y la que se otorga por cada hijo con algún grado de discapacidad física o mental, debidamente certificada por un profesional externo. Además se otorgan asignaciones familiares complementarias por cada carga familiar legalmente reconocida, y, también, se pagan asignaciones por cada hijo y/o hijastro estudiante que hayan dejado de percibir asignación familiar legal, por haber cumplido límites de edad, y por menores en tuición para trámites de adopción. En todo caso, los beneficiarios deben tener una dependencia económica total del trabajador.

En cuanto a la *asistencia médica*, en el caso de Chile no es una práctica común el que la empresa financie los gastos de salud, debido, principalmente, a su alto costo. Esto último sirve para explicar el que este tipo de cláusulas se presenten en acuerdos en empresas de salud o de carácter previsional, o bien en las de gran tamaño. Además, la investigación citada, detectó un conjunto de licencias especiales que operan ante un cambio de residencia (días hábiles, justificados), permisos administrativos (días con goce de remuneraciones), y por situaciones de gravedad, ante las cuales se permite ausentarse del trabajo, con goce remuneraciones, cuando ya han sido utilizados los permisos administrativos.

La relativa debilidad observada en la incorporación de temas de género en los procesos de negociación colectiva en Chile, es importante tener en cuenta que esta carencia no es exclusiva de este tipo de materias, sino que más bien, es una expresión de una práctica extendida de negociar, fundamentalmente, asuntos salariales. De este modo, un conjunto de diversos contenidos sigue estando escasamente considerado en las negociaciones, tales como la capacitación, salud ocupacional, o nuevas modalidades de participación en la gestión y en los resultados de las empresas, por ejemplo.

Por último, en el caso de Chile, es siempre necesario tener en cuenta la importancia de la legislación, la que opera en muchos casos como un *límite superior* en esta materia. Este es el caso, por ejemplo, de la Ley N° 20.047, de 2 de septiembre de 2005, que estableció el permiso post natal paternal, que otorga el derecho irrenunciable del padre (y también del padre adoptivo) a un permiso de máximo cuatro días pagados por el empleador. La práctica en las empresas, suele ser la de intentar extender la duración de dicho permiso en casos especiales.

La Integración Regional

El alto grado de apertura que Chile exhibe en la actualidad tuvo su origen en el proceso de apertura comercial y financiera iniciado a mediados de los años setenta, por lo que se trata de un proceso que se ha consolidado en el tiempo, y su profundización ha sido un objetivo explícito de los distintos gobiernos desde la recuperación de la democracia a partir de los años noventa.

Dicho proceso de apertura en sus inicios adoptó un carácter unilateral; es decir, no tuvo como contrapartida una apertura equivalente por parte de sus socios comerciales. Sin embargo, en los años noventa, este proceso se profundizaría mediante una activa participación del país en instancias multilaterales y, especialmente, bajo la modalidad de construir nuevos acuerdos comerciales bilaterales, conocidos como Acuerdos de Complementación Económica (ACE), en el nivel regional, lo que ha permitido vincular al país con la totalidad de las Américas, incluyendo cinco países de Centroamérica y los EEUU y Canadá. En los últimos años, y siguiendo con un criterio flexible y amplio de integración, se han suscrito nuevos con la Unión Europea, Corea del Sur, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), y recientemente con China y Japón.

Con la excepción del Acuerdo de Libre Comercio suscrito con Canadá²⁹, que incluyó por primera vez un “Anexo Laboral”, en el cual los firmantes se comprometieron al cumplimiento de los Convenios Fundamentales de OIT, en el resto de las iniciativas de este tipo, sus contenidos aluden exclusivamente a materias de interés comercial, del tratamiento de las inversiones y otros temas conexos.

En cuanto a los efectos sobre el empleo, un reciente estudio³⁰ prueba que los procesos de integración comercial y financiera seguidos por Chile desde mediados de los años setenta, han tenido una incidencia significativa y positiva en la generación de empleo, y se prevé que lo seguirán teniendo en el futuro.

No obstante lo anterior, para los efectos de la presente investigación, interesa destacar la experiencia de integración que el país ha desarrollado con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), puesto que, en este caso, se abre la posibilidad de avanzar desde una Unión Aduanera, que supone adoptar un arancel externo común (aspecto que ha impedido a Chile aspirar a la condición de estado miembro) hacia una integración mayor y más compleja, ya que en este caso los esfuerzos están dirigidos a la conformación un *mercado común*, que supone una plena integración de los mercados de bienes y de servicios, junto con la coordinación y armonización de las políticas económicas, de la normativa jurídica, y de la plena movilidad de factores.

²⁹ Véase Direcon (2007).

³⁰ Velásquez et al (2007).

El MERCOSUR nació el 26 de marzo de 1991 con la suscripción del Tratado de Asunción, en el cual se establecieron sus bases entre los Estados Partes: la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, y se busca con ello la búsqueda de mejores condiciones para la inserción internacional.

Durante el proceso de integración se han ido incorporando en calidad de Estados Asociados, Bolivia (1996), Chile (1996), Perú (2003), Colombia (2004) y Ecuador (2004)³¹. El estatus de Estado Asociado se establece por acuerdos bilaterales, denominados *Acuerdos de Complementación Económica*, firmados entre el Mercosur y cada país asociado, en los que se establece un cronograma para la gradual reducción de las tarifas arancelarias entre los países firmantes. Además, dichos Estados participan en calidad de invitados a las reuniones de los organismos del MERCOSUR, y suelen celebrar convenios sobre materias específicas.

Se trata de un acuerdo comercial, que aspira a convertirse en un mercado común, por lo que la agenda de negociación y sus discusiones formales, se han centrado en asuntos arancelarios y comerciales. Sin embargo, y pese a que, inicialmente su estructura orgánica incluía la dimensión social sólo de un modo tangencial, la persistente acción de diversos actores, ha impulsado la creación de nuevas instituciones e incorporados nuevos temas en la agenda.

En la actualidad, y pese a que el bloque enfrenta dificultades para proyectarse hacia la más amplia integración buscada, se han verificado algunos hechos que han ampliado su sentido original. Es el caso, por ejemplo, de la constitución del Parlamento del MERCOSUR en 2007, como órgano de representación de sus pueblos, así como la reciente creación de la Reunión de Altas autoridades competentes en Derechos Humanos. Y en el plano de las políticas de empleo y de la igualdad, la creación del Grupo de Alto Nivel para el crecimiento del empleo y de la Reunión Especializada de Mujeres (REM).

La Estrategia de Empleo

Los órganos sociolaborales del MERCOSUR han ido situando en el centro del proceso de integración el tema de la generación del empleo, lo que se ha expresado en la decisión del Consejo de Mercado Común de crear, en diciembre de 2004, el Grupo del Alto Nivel para la elaboración de una estrategia regional del organismo para el crecimiento del empleo³².

El Tratado de Asunción, desde su constitución, contenía algunos elementos que legitimaban la creación del espacio laboral del MERCOSUR, al referirse al desarrollo económico con justicia social y a la mejora en las condiciones de vida de la población. Así, en mayo de 1991, la Reunión de Ministros de Trabajo del MERCOSUR emitiría la Declaración de Montevideo, relevando la importancia de los aspectos sociales y laborales del proceso de integración, y al mismo tiempo, se constituiría el Subgrupo 11 de Asuntos Laborales (SGT 11).

³¹ Véase Secretaría del MERCOSUR (2007).

³² Basado en Rosales (2006).

Posteriormente, el Protocolo de Ouro Preto de mayo de 1994, estableció al Consejo Mercado Común como el órgano superior del bloque, y la Comisión Parlamentaria y el Grupo Consultivo Económico Social. En 1995, el SGT 11 se transformó en el Subgrupo de Trabajo 10 (SGT 10), que amplió las materias de interés a las relaciones laborales, el empleo y la seguridad social. En este marco, en 1998, se generó la Declaración Sociolaboral y la constitución de un Comité de Seguimiento, con el objetivo de verificar los avances en cada país de los postulados de dicha Declaración.

En 2003, en un contexto de alto desempleo en la región, la Comisión Sociolaboral decidió celebrar, en abril de 2004, la Conferencia Regional de Empleo, de carácter tripartito, para discutir sobre la situación del empleo y de los problemas asociados con su generación. En dicho marco, la Reunión de Ministros de Trabajo generó una Declaración³³ que situó al “empleo de calidad” en el centro de las estrategias de desarrollo, afirmando además la necesidad de articular todas las políticas públicas en torno a este objetivo.

A partir de entonces, los órganos sociolaborales del MERCOSUR comenzaron a replantear la agenda sobre tres temas principales: a) generación de empleo, priorizando la gestión y el rol técnico del Observatorio del Mercado de Trabajo, junto con el fortalecimiento de las políticas de protección a los desempleados; b) la libre circulación de trabajadores en la región, por la vía de construir un sistema de certificación ocupacional, organización de los principales institutos laborales, promoción de acuerdos transfronterizos y la aplicación del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, y c) el fortalecimiento de la dimensión sociolaboral, con la erradicación del trabajo infantil, el análisis de la vigencia del convenio de la OIT de la región, y el avance en la inspección del trabajo.

Finalmente, en la Reunión Extraordinaria del Grupo Mercado Común de Bello Horizonte de diciembre de 2004, se creó el Grupo de Alto Nivel para la elaboración de una estrategia de crecimiento del empleo en MERCOSUR. Este está conformado por los Ministerios responsables de las políticas económicas, laborales y sociales, con la participación de las organizaciones económicas y sociales participantes de los órganos sociolaborales. En su declaración fundacional se destacó que la importancia que “*las directrices incluyan algunos temas de tratamiento transversal tales como promoción del diálogo social, perspectiva de género y promoción de la igualdad, desarrollo de micro, pequeñas medianas empresas, desarrollo de acciones en el ámbito local y fronterizo, desarrollo de redes o cadenas productivas y de acciones tendientes a la promoción de la formalidad y combate al trabajo no registrado*».

Es importante notar que un proceso similar se registró en el marco de la integración de la Unión Europea en 1994, el que se cristalizó en 1997 con las directivas de la Unión.

Los antecedentes señalados permiten constatar un conjunto de esfuerzos, desplegados por diferentes actores, destinados a incluir los temas de carácter socioeconómico en la agenda del MERCOSUR. Lo anterior, junto con el deterioro de las condiciones económicas en los

³³ Véase Declaración de los Ministros del Trabajo en la Conferencia Regional de Empleo en Anexo 7.

países del pacto, que derivaron en bajo dinamismo económico y aumentos persistentes del desempleo, configuraron un escenario propicio para que tales esfuerzos fructificaran. Al menos, en lo que concierne a situar el problema de la generación de empleo y de las políticas necesarias para impulsarlo, en reconocerlo y hacerlo parte de sus objetivos, y en crear instituciones con el expreso mandato de desarrollar y coordinar acciones entre los países miembros para enfrentarlo. Así, sin duda que la experiencia descrita constituye un avance sustantivo en la materia.

Sin embargo, sus efectos prácticos de la constitución del Grupo de Alto Nivel no son necesariamente perceptibles en el corto plazo para los estados miembros, y menos lo son aún para los países asociados. En efecto, el desafío de coordinar políticas económicas, laborales y sociales es de alta complejidad, pues muchas veces dicha voluntad se ve enfrentada a las urgencias de la coyuntura, y a las prioridades de diseño y de implementación de políticas nacionales. En el caso de Chile, si bien la voluntad de lograr una más amplia integración con los países del MERCOSUR ha quedado demostrada con la suscripción del Acuerdo de Complementación Económica en 1996, y luego con un Acuerdo de Libre Comercio en 2003, es claro que la perspectiva de tener que adoptar el arancel común del Pacto, requisito esencial para pertenecer a éste como miembro pleno, es incompatible con la estrategia de apertura chilena desarrollada por más de treinta años. Y por tanto, ello aleja toda posibilidad de lograr una integración completa, y, sitúa la relación con el MERCOSUR, en el ámbito estrictamente comercial.

La dimensión de género en la agenda

Con el objetivo de incluir una serie de temas no incluidos en las agendas de los subgrupos de trabajo iniciales del Mercosur, el Consejo Mercado Común, creó las denominadas Reuniones Especializadas. Una de ellas es la Reunión Especializada de la Mujer (REM), que busca institucionalizar un espacio de análisis propio de la situación de la mujer y de la igualdad de oportunidades entre los países del pacto.

En la actualidad, la REM está integrada por representantes gubernamentales de los Estados Partes y la coordinación de las respectivas Secciones Nacionales, las que son ejercidas por los órganos nacionales que cada Estado determina. La I Reunión Especializada de la Mujer tuvo lugar en Brasil, en Río de Janeiro el 7 de diciembre de 1998. En esa oportunidad se acordó invitar a Chile y a Bolivia, en carácter de observadores.

La creación de la REM fue el resultado de un conjunto de acciones persistentes desplegadas durante un largo tiempo. En efecto, en los años noventa y en un contexto de gran actividad en torno a las cumbres internacionales de Naciones Unidas, grupos organizados de mujeres de América Latina desarrollaron acciones coordinadas para incidir en los debates globales. Este es el caso, por ejemplo, de las actividades preparatorias de la Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, en 1995, así como también el primer seminario de entrenamiento y análisis de las Mujeres en el MERCOSUR. En dicho seminario, se aprobó una carta dirigida a los presidentes de los países miembros, expresando la necesidad de incluir

estos temas en la agenda: *“consideramos que el MERCOSUR puede constituirse en un nuevo escenario para construir relaciones más equitativas entre hombres y mujeres, contribuyendo así a la reafirmación de la justicia y la democracia en nuestra región. En consecuencia, solicitamos que las políticas de igualdad de oportunidades sean incorporadas como uno de los temas centrales en la agenda MERCOSUR”*.³⁴

También a partir de este encuentro se creó la Red “Mujer y MERCOSUR” integrada por organismos gubernamentales para las mujeres, parlamentarias, ONG, investigadoras, sindicalistas, y empresarias, con el objetivo de compartir información, estudios y resultados de investigaciones.

Sin embargo, después de la Conferencia de Beijing y con la Plataforma de Acción Regional y Mundial, la acción de los movimientos de mujeres se concentró en lograr la implementación de ésta en cada uno de los países, descuidando, en alguna medida, los espacios multilaterales como el MERCOSUR³⁵. Pese a lo anterior, en 1997 se realizó en Río de Janeiro, el Segundo Seminario Internacional sobre Mujer y MERCOSUR destinado al análisis del impacto de los procesos de integración en el mercado de trabajo femenino, acentuando, así, la preocupación por las dimensiones sociales de la integración. En este segundo Seminario, participaron las Representantes de las Áreas Gubernamentales de la Mujer de los países integrantes del MERCOSUR, quienes suscribieron la declaración final, que se transformaría en el antecedente de la creación en 1998 de la REM. En ella se expresó:

“que el Consejo del Mercado Común implemente los mecanismos necesarios para asegurar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el desarrollo de los trabajos de los diferentes ámbitos de negociación que integran el MERCOSUR”.

“que consideren la creación de la Reunión de Ministras y/o autoridades del más alto rango de los órganos gubernamentales responsables de las políticas públicas para las mujeres de los países del MERCOSUR”.

Y recomiendan:

“que para el logro de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, es necesaria la participación activa de las organizaciones de mujeres de la Sociedad Civil en el Foro Consultivo Económico Social”.

Pese a que el proceso de integración ha venido registrando dificultades en sus aspectos económicos y comerciales, ello no ha impedido la incorporación de nuevos temas en la agenda del Pacto. Tales contenidos, sin duda que tienen un significado importante para la defensa de los derechos económicos y sociales, y la REM tiene el desafío de incidir en la transversalización de la perspectiva de género.

³⁴ Celiberti, L. (2005).

³⁵ Celiberti, L. (2005) op. cit.

La estrategia nacional y la Reunión Especializada de Mujeres

En el caso de Chile, la relación con la REM, y el modo en que se vinculan sus agendas, pueden ser identificadas a partir de los propios planteamientos de la delegación chilena ante estas instancias, y que establecen la existencia de una amplia complementariedad entre los objetivos planteados en la Reunión Especializada de la Mujer de Mercosur, con los contenidos del Programa de Gobierno de Chile.

En efecto, el Sernam³⁶ plantea que el crecimiento económico y el empleo son temas prioritarios, y que uno de los principales retos es el de superar las desigualdades de acceso y de condiciones laborales de las mujeres al mercado de trabajo. En este plano se inscriben propuestas en torno al desarrollo de opciones de trabajo en jornada parcial y teletrabajo; fórmulas para igualar el costo financiero de contratar mujeres y hombres; la implementación de programas especiales de capacitación laboral para mujeres que han estado alejadas por largo tiempo del trabajo, así como fiscalizar el cumplimiento de las normas legales que prohíben la discriminación.

Complementario con lo anterior, el acento puesto en el cuidado infantil, con la creación de nuevas salas cuna y la idea de modificar el Código del Trabajo para universalizar este derecho, junto con instalar un sistema de protección a la infancia para igualar oportunidades de desarrollo en los primeros ocho años de vida, con independencia de origen social, género, o de la conformación del hogar³⁷, reflejan la voluntad de generar avances significativos y concretos en esta área.

En el ámbito del sector público, al Sernam le fue encargada la elaboración, en conjunto con todos los organismos del sector, un “*Código de buenas prácticas laborales en el sector público*”, destinado a disminuir las desigualdades entre hombres y mujeres en el trabajo, especialmente aquellas relacionadas con la discriminación al contratar personal, en ascensos y promociones al interior de las instituciones; en el pago de salarios y beneficios, en la capacitación y en el desarrollo de la carrera profesional; así como en la conciliación entre la vida laboral y familiar para hombres y mujeres, incluyendo la protección de la maternidad.

Una tercera área de acción prioritaria, es la de superar las exclusiones en la *protección social*, y para ello se ha emprendido una reforma al sistema de pensiones la que se orienta a favorecer especialmente a las mujeres, al abordar problemas como la baja densidad de cotización, el menor volumen de fondos acumulados respecto de los hombres, la maternidad y la mayor esperanza de vida, entre otros factores. Esta iniciativa se encuentra aprobada por la Cámara de Diputados y está siendo discutida en el Senado de la República.

Finalmente, en cuanto a la transversalización de género en las políticas públicas, la evaluación del avance del Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres 2000-

³⁶ Sernam (2006).

³⁷ Para ello se constituyó el *Consejo Asesor para la Reforma de las Políticas de Infancia*, con la misión de elaborar un diagnóstico y generar una propuesta de políticas y programas.

2010, permitió relevar un conjunto de acciones e iniciativas en pro de la igualdad, expresados en acuerdos intersectoriales y ejecutados por variados servicios públicos ligados a materias económicas, de empleo, sociales y de salud.

Pese a que dicho Plan de Igualdad de Oportunidades no definió prioridades estratégicas, es posible identificar que se constituyó a partir de cuatro áreas prioritarias: legislación, derechos de las mujeres, violencia intrafamiliar y autonomía económica y trabajo. Su implementación ha contribuido a instalar estos temas en el aparato público, y se ha logrado que los servicios implementen acciones que implican un cambio de prácticas respecto de su operar tradicional. Una expresión de la transversalización del enfoque de género en el Estado es el Programa de Mejoramiento de Gestión (*PMG*) de *Equidad de Género*, instrumento que, como se analizó anteriormente, se ha convertido en una experiencia valorada y reconocida³⁸ en tanto instrumento de planificación, control y gestión.

En definitiva, los contenidos y prioridades de la agenda nacional en materia de igualdad de oportunidades en el trabajo, son ampliamente complementarios con los de la Red Especializada de la Mujer del Mercosur. En la medida en que la estructura del MERCOSUR y sus niveles permanentes de trabajo comienzan a abordar las políticas públicas desde una dimensión regional, a la vez que se propone su articulación, se potencia la acción al nivel regional, la que puede operar como base de presión política para el nivel nacional. Así, estas iniciativas regionales pueden estimular los debates, ampliar la participación, y la mayor representatividad de intereses también en el plano nacional.

Sin embargo, la condición de Chile como estado asociado (la que no parece posible ser modificada ni en el corto ni el mediano plazo), no sólo evita que los acuerdos adoptados por el MERCOSUR le sean vinculantes, sino que frena, en la práctica, las posibilidades de aprovechar plenamente este tipo de iniciativas.

LA EXPERIENCIA DE ESPAÑA

En el caso de España, los principales hitos vinculados con el desarrollo de las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, lo constituyen una serie de iniciativas que adoptaron la forma de planes y programas, tanto nacionales como comunitarios; diversos acuerdos entre organizaciones de empleadores, trabajadores y el Gobierno, así como reformas legales destinadas a eliminar la discriminación por razón de sexo.

En efecto, en el primer ámbito va desde el Tratado de Roma en 1957, donde se establece la obligación de garantizar el principio de igualdad de retribución, la propia Constitución (1978)

³⁸ En octubre del 2005 este programa recibió de parte del BID el primer premio del "Concurso de políticas, planes y programas nacionales con impacto en la igualdad de género en América Latina y El Caribe".

en la que se procedió a eliminar todas las formas de discriminación existentes en la legislación entonces vigente, hasta el Tratado de Amsterdam (1997), en el cual se establece formalmente el compromiso de la Comunidad con la integración de la igualdad en el conjunto de las políticas³⁹. En particular, la Constitución Europea ha representado un importante avance respecto de los anteriores tratados, al convertir la igualdad entre hombres y mujeres en un objetivo concreto ya que: “fomenta en todas las políticas y en el funcionamiento de la Unión la eliminación de las desigualdades entre hombres y mujeres, y consolida los principios de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el mercado laboral”⁴⁰.

Programas Comunitarios y Planes Nacionales

En dicho marco, España ha desarrollado cinco “*Programas de Acción Comunitaria de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*” entre 1982 y 2006, los que se centraron en la inclusión de la igualdad en las legislaciones (I Programa 1982 – 1985); en establecer áreas de acción específicas con especial incidencia en el ámbito laboral (II Programa 1986 – 1990); en aumentar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y en mejorar la calidad de su inserción (III Programa 1991 – 1995); en incorporar la igualdad de oportunidades en todas las políticas (IV Programa 1996 – 2000); y, finalmente el V Programa que se sitúa en un Estrategia Marco Comunitaria, en la que se proponen acciones específicas e integración de políticas generales, así como mayor coordinación y cooperación en el seguimiento y evaluación.

Dicha Estrategia se construyó como un marco común organizador de las distintas políticas y actuaciones, en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, identificando cinco ámbitos de intervención: Igualdad de género en la vida económica, Igualdad en la participación y representación, Igualdad entre hombres y mujeres en el acceso y aprovechamiento de los derechos sociales, Igualdad de género en la vida civil, y cambios de los estereotipos y roles. Complementariamente, se destaca el refuerzo de la cooperación con organismos de igualdad de los Estados miembros; entre organismos de estudios e investigación; así como el establecimiento de indicadores, realización de informes periódicos y evaluaciones regulares diversas.

Junto con lo anterior, se registran a su vez, cuatro *Planes Específicos de Igualdad de Oportunidades* que han tenido como objetivo, impulsar políticas de igualdad de oportunidades para mejorar la situación de las mujeres. Estos son:

- El Plan de Igualdad I (1988 – 1990), que se centra en el establecimiento de reformas legislativas
- Plan de Igualdad II (1993 – 1995), favorecer la participación de las mujeres en la vida económica y social

³⁹ Véase Anexo en. Instituto de la Mujer y Ministerio de Trabajo y Asunto Sociales (2005).

⁴⁰ Instituto de la Mujer et al (2005), op. cit.

- Plan de Igualdad III (1997 – 2000), en el que se introduce el concepto de transversalización
- Plan de Igualdad IV (2003 – 2006), que se basa en el compromiso de la Plataforma para la acción de la Cuarta Conferencia Mundial de las mujeres 1995, y en la Estrategia Marco Comunitaria de 2001 – 2005, así como en las conclusiones de la evaluación del III Plan de Igualdad de Oportunidades.

El Consejo Extraordinario de Luxemburgo celebrado en noviembre de 1997 inauguró una estrategia común para la elaboración de las políticas de empleo en los estados miembros de la Unión Europea. Se acordó que, a partir de 1998, se establecería un sistema de coordinación de las políticas activas de empleo de los estados miembros, tomando como referencia, el análisis común de la situación del empleo en Europa y la vigilancia multilateral de experiencias en materia de política de empleo. Entonces, el compromiso de la Unión Europea con la igualdad de género se centró al principio en el cuarto pilar de igualdad de oportunidades, si bien en 1999 se incluyó una nueva directriz para considerar el impacto de género de todas las medidas incluidas en cualquiera de las directrices.

En 2003, tras la revisión de la primera fase de los primeros cinco años, se adoptaron nueve directrices, y la *directriz sexta de igualdad entre hombres y mujeres* quedó reforzada con el mantenimiento de la transversalidad de género y con la fijación del objetivo de alcanzar una tasa de empleo del 60% para las mujeres en 2010⁴¹. En efecto, el Consejo de Lisboa celebrado en marzo de 2000 estableció, como objetivo estratégico para la Unión Europea, el convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social y, a estos efectos se fijaron unos objetivos cuantificables de tasa de empleo para 2010 de: 70% para la población en general y un 60% para las mujeres. Además, respecto de las medidas de inserción para desempleados, se indica que las mujeres participarán en las mismas en proporción a su representación entre los desempleados (61,1%).

Es importante considerar que si bien se reconoce la falta de preparación de los poderes públicos para afrontar el reto de analizar las políticas como un todo, se estima que de todos modos cualquier esfuerzo, incluso parcial, por aplicar el principio de transversalidad puede contribuir significativamente al proceso de acumulación necesario para alcanzar la igualdad de género.

Respecto de la aplicación y evaluación de la estrategia europea para el empleo en España desde la perspectiva de género⁴², se ha planteado como una recomendación central de política⁴³, que de cara a los futuros planes de empleo que se debe visibilizar

⁴¹ CES (2003). Plan de Acción para el Empleo del Reino de España, Consejo Económico Social. Observatorio de Relaciones Industriales, N° 65, noviembre.

⁴² Basado en Moltó M. L. (2005). "La Estrategia Europea de Empleo en España desde la perspectiva de género". Seminario de Política Fiscal y Género. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 12 de abril.

⁴³ Moltó, M.L. and Valiente, C. (2000). "Gender mainstreaming in the Spanish National Plan 2000. Report for the European Commission Group of experts Gender and Employment", EGGE.

a las mujeres en relación con las medidas y objetivos del plan, en todos y cada uno de los pilares y no sólo en el pilar de igualdad de oportunidades. Es decir, con la finalidad expresa de aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral, se debe combinar la aplicación de medidas específicas para diversos colectivos de mujeres con la aplicación del principio de transversalidad, dado que una vez que las mujeres acceden a un empleo remunerado se enfrentan barreras que impiden la plena igualdad, tal como la segregación horizontal y vertical, el acoso sexual en el trabajo, etc. Asimismo, la identificación de los responsables de las diferentes acciones debe quedar explícita en futuros planes para poder exigir responsabilidades en caso de incumplimiento. Por otro lado, es importante incluir mecanismos que faciliten la evaluación y seguimiento de futuros planes desde la perspectiva de género. Finalmente, el proceso de elaboración del plan debe involucrar a las mujeres directamente así como a otros agentes económicos, sociales y políticos que habitualmente se encuentran ausentes de estas áreas de actuación.

En cada uno de los planes evaluados, es posible advertir una senda de avances a destacar. En efecto, respecto del Plan en 2001, pese al insuficiente desarrollo del principio de transversalidad, se reparaba en la promoción de la contratación de mujeres mediante rebajas en las cotizaciones sociales y el fomento del empresariado femenino, mientras que la subvención del 100% del costo de la seguridad social para el empresario que contrate mujeres desempleadas con hijos de menores de dos años es un ejemplo de nueva política. De este modo, se admitía que existe un esfuerzo para reducir la temporalidad en el empleo de las mujeres y también de compatibilizar la vida profesional y familiar.

En cuanto al Plan 2002, se observaba que el establecimiento de mecanismos encargados de garantizar la transversalidad como el Observatorio de Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, así como los esfuerzos por evaluar y realizar un seguimiento de medidas de planes previos, con un cumplimiento relativamente adecuado de la instauración de indicadores señalada en las recomendaciones de la Comisión Europea. También se reconocía que las políticas activas de empleo sí respetan el principio de transversalidad, haciendo a las mujeres partícipes de las medidas de formación en proporción a su participación en el colectivo de desempleados (58,7% en 2002). También se destacaba el compromiso de realizar un estudio en profundidad acerca de las desigualdades de género en el mercado laboral, en el marco del Acuerdo nacional sobre negociación colectiva y en segundo término, la creación de un certificado de igualdad de oportunidades que distinga a aquellas empresas que destaquen por sus buenas prácticas en el progreso de la igualdad.

En el Plan en 2003, se destaca la adecuada identificación de la dimensión de género en el binomio seguridad-flexibilidad en el mercado laboral, ya que la rebaja de las contribuciones sociales para los contratos permanentes para la inserción en el mercado laboral abarca a todos los colectivos de mujeres que se encuentran en diversas situaciones de dificultad (mujeres jóvenes sin experiencia laboral, desempleadas, madres con hijos menores de 2 años, etc).

Finalmente, para el Plan en 2004, se sugirió⁴⁴ establecer metas desagregadas por sexos en cada una de las directrices y realizar una evaluación sistemática del grado de cumplimiento en los próximos planes de empleo. Asimismo, el desarrollo y la profundización de los principios generales del diálogo social y la negociación colectiva y el fortalecimiento de los mecanismos de transversalidad de género al más alto nivel administrativo como las unidades de igualdad en todos los ministerios, se reconocían como particularmente importantes para el desarrollo de una estrategia de políticas de igualdad.

Diálogo social y negociación colectiva

Otra de las características fundamentales de la modalidad española para avanzar en estas materias, es la permanente vigencia del diálogo social, y el alto consenso que ello convoca, lo que constituye un elemento adicional de viabilidad para las distintas iniciativas. Un ejemplo reciente de ello, lo constituyó el *Acuerdo para la Competitividad, empleo estable y cohesión social*, expresado en la Declaración para el Diálogo Social de junio de 2004, “ que se presenta como una expresión de voluntad compartida de fortalecer el diálogo social así como de transmitir a la sociedad, en su conjunto, un inequívoco mensaje de confianza institucional”⁴⁵. Dicho Acuerdo fue suscrito por el Gobierno, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, la Unión General de Trabajadores, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa.

En éste se declara que, “El cumplimiento de la Estrategia Europea de Empleo define como una prioridad absoluta de las políticas sociales y laborales el aumento del empleo y de la participación en el mercado de trabajo. Y, junto a ello, deben promoverse con similar intensidad acciones dirigidas a favorecer el empleo de los jóvenes, de los trabajadores de edad avanzada, de las personas con discapacidad y de otros colectivos con mayores dificultades de inserción laboral. Asimismo, el Gobierno y los interlocutores sociales, mediante los instrumentos a su alcance, buscarán de manera concertada soluciones que promuevan la integración laboral de las mujeres y mejoren sus condiciones de trabajo. Igualmente, procurarán la conciliación de la vida familiar y laboral. Y todo ello, en un sentido en todo conforme con el principio de igualdad de oportunidades y no discriminación”⁴⁶.

En cuanto a la *negociación colectiva* afirman que: “Es éste otro relevante capítulo de esta nueva etapa del diálogo social, de claro componente bipartito, a través del cual las partes sociales han de buscar las fórmulas más convenientes para propiciar la capacidad de adaptación de la negociación colectiva a las necesidades de empresas y sectores productivos, así como para mejorar la productividad. El diálogo social también debería definir mecanismos de articulación de la negociación colectiva en sus diferentes ámbitos de acuerdo a los principios de eficacia y transparencia, y afirmar el papel central de la propia negociación colectiva como procedimiento no sólo de fijación de las condiciones laborales, sino, ade-

⁴⁴ Moltó, M.L and Valiente, C. 2004. “Report on the National Action Plan on Employment from a gender perspective – the Spanish national report. Report for the Experts group on Gender, Social Inclusion and Employment, EGGSE.

⁴⁵ “Acuerdo para la Competitividad, empleo estable y cohesión social. Declaración para el diálogo social 2004”.

⁴⁶ Punto 2, de “Acuerdo para la Competitividad” op. cit.

más, de determinación de políticas de empleo (formación profesional, fomento del empleo o estímulos a la estabilidad laboral, entre otras)”.

Posteriormente, en mayo de 2006, los mismos firmantes del Acuerdo señalado, convergen sus voluntades en uno nuevo: el “*Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo*”, ratificando que el propósito principal de la actual etapa de diálogo social es favorecer la competitividad, el empleo estable y la cohesión social, tal como lo establecieron en la Declaración para el Diálogo Social suscrita en junio de 2004. En este caso, el Acuerdo contuvo medidas dirigidas a impulsar y apoyar el empleo, la contratación indefinida y la conversión de empleo temporal en fijo, bonificando y estimulando los nuevos contratos indefinidos y reduciendo las cotizaciones empresariales al Fondo de Garantía Salarial (sin afectar el equilibrio financiero de esta institución), y por desempleo.

Entre los colectivos de trabajadores desempleados cuya contratación indefinida se definió objeto de bonificación se encuentran, entre otros, las mujeres, los trabajadores en situación de exclusión social y víctimas de violencia de género. La cuantía y duración de dichas bonificaciones se presenta en el Cuadro 13.

Cuadro 13:
Nuevo programa de fomento del empleo
(Bonificaciones empresariales a la contratación laboral indefinida)

| Colectivos | Descripción | Cuantía anual (\$) | Duración |
|------------|---|-----------------------|----------|
| | Desempleadas, así como las víctimas de violencia de género Contratadas en los 24 meses siguientes al parto | 850 | 4 años |
| Mujeres | Contratadas después de 5 años de inactividad laboral, si, anteriormente a su retirada, han trabajado, al menos, 3 años | 1.200 | 4 años |
| | Con contrato suspendido (indefinido o temporal) reincorporación tras la maternidad). | | |

Fuente: “Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo, 2006.

Adicionalmente, en cuanto a lo relativo con la *Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, se establece que las actividades se desarrollarán, prioritariamente, a través de actuaciones y campañas planificadas y programadas, y se potenciará progresivamente el número de actuaciones dirigidas a la *igualdad de trato y no discriminación*, entre otras.

Por su parte, en el capítulo III sobre “*Medidas para potenciar las políticas activas y los servicios públicos de empleo y para mejorar la protección de los trabajadores ante la falta de empleo*”, se consideró conveniente reforzar los Servicios Públicos de Empleo a fin de

aumentar su eficacia e incrementar la aplicación de un enfoque preventivo. Por otra parte, se acordó analizar y actualizar las políticas activas de empleo, de forma que lleguen de manera eficaz a los grupos de trabajadores más necesitados de apoyo, y que la respuesta a estos requerimientos deberá enmarcarse en el desarrollo de la Ley de Empleo.

En complemento, se estableció que un *grupo de trabajo tripartito* en el ámbito del *Servicio Público de Empleo Estatal* abordará el desarrollo de la Ley de Empleo y las políticas activas de empleo que se aplicarán en el futuro, con especial atención a mujeres, jóvenes y personas con discapacidad, así como las medidas de empleo y formación a favor de la integración laboral de la población inmigrante. Y en dicho marco, deberán analizarse, entre otros, el papel de los agentes que intervienen en el mercado de trabajo y su ámbito de actuación: Servicios Públicos de Empleo, Entidades Colaboradoras, Agencias de Colocación y Empresas de Recolocación.

Programa Nacional de Reformas e Informe Progreso

Finalmente, en 2006, se elaboró el Informe Anual de Progreso del Programa Nacional de Reformas (PNR) de España⁴⁷. En este se expresó que a lo largo de 2005, España registró avances significativos en el logro de los objetivos prioritarios de política económica enunciados en el PNR y que son:

1. Alcanzar en 2010 la plena convergencia en renta per cápita con la Unión Europea, y
2. Lograr en ese mismo año, una tasa de empleo del 66%, tres puntos porcentuales por encima de la media europea.

Los avances obtenidos se presentan en el Cuadro 14 que resume los objetivos del PNR. En particular, en el capítulo relativo al seguimiento y actualización de los siete ejes del Programa, se plantea que para el *Eje 6 – Mercado de Trabajo y Diálogo Social* se informa que desde que el 8 de julio de 2004 con la Declaración para el Diálogo Social, Competitividad, empleo estable y cohesión social”, el diálogo permanente con los interlocutores sociales, con más de 20 acuerdos, se ha convertido en el eje básico de la política social y laboral.

El objetivo principal de este eje, y requisito imprescindible para cumplir con éxito los dos objetivos globales del PNR, es situar la tasa de desempleo femenina de 15 a 64 años por encima del 57%, la media europea. Esta tasa se ha incrementado en 2 puntos porcentuales, pasando de 51,2% en el segundo semestre de 2005 al 53,2% en el mismo trimestre de 2006 (el objetivo para 2010 está en el 57%).

Entre las medidas contenidas en el Eje señalado, se destacan aquellas destinadas a reducir la temporalidad que se encuentran recogidas en el Acuerdo, como la posibilidad de realizar a todos los trabajadores temporales el Contrato de Fomento a la Contratación Indefinida

⁴⁷ Informe Anual de Progreso 2006 del Programa Nacional de Reformas de España. Unidad Permanente de Lisboa. Unión Europea. Octubre.

(CFCI), con indemnización por despido de 33 días, de forma transitoria hasta finales de 2007. Además, el nuevo programa de bonificaciones que beneficiará más las mujeres y en el que se incorpora la bonificación de la contratación de indefinida de jóvenes varones que se suma a la que ya recibían las mujeres. Y en el ámbito de las políticas activas de empleo, existe el compromiso de que las personas inscritas como demandantes de empleo recibirán, en un plazo no superior a seis meses, una oferta de orientación, formación o inserción laboral.

CUADRO 14:
Objetivos del programa nacional de reformas (pnr) – resumen
Objetivos principales

| Objetivos | España | | UE - 15 | UE - 25 | Objetivo PNR 2010 |
|---|---------------------|----------------------------|----------------------------|--------------------|----------------------|
| | 2005 | 2004 | 2005 | 2005 | |
| Convergencia plena en renta per cápita con la UE - 25. - PIB per cápita en Paridad de Poder de Compra (UE -25 = 100) | 98,8 | 98,1 | 108,3 | 100,0 | 100,0 |
| Alcanzar una tasa de empleo del 66% - Tasa de empleo (% empleados sobre el total de la población entre 15 y 64 años) | 63,2 | 61,1 | 65,2 | 63,8 | 66,0 |
| Objetivos específicos | | | | | |
| EJE 1: Refuerzo de la estabilidad macroeconómica y presupuestaria (directrices 1 – 6) - Reducir la deuda pública hasta el 34% del PIB, el tercero más bajo de la zona euro. | 43,1 | 46,4 | 54,6 | 53,4 | 34,0 |
| EJE 2: Plan estratégico de infraestructuras y transporte y Programa Agua (directriz 16) - Aumentar la dotación de vías férreas hasta los 35 km ² /1000 km ² de superficie. - Reducir la tasa de accidentabilidad en carreteras en un 40% ² | 29,4 13,4 (2004) | 28,3 (2003) 15,9 (2002) | 48,3 (2000) 10,9 (2002) | -- -- | 35,0 9,5 |
| EJE 3: Aumento y mejora del Capital Humano (directrices 23 y 24) - Reducir a la mitad la tasa de abandono escolar prematuro (hasta el 15%) ³ | 30,8 | 31,7 | 17,2 | 15,2 | 15,0 |
| EJE 4: Estrategia de I & D (Ingenio 2010) (directrices 7, 8 y 9) - Duplicar la inversión en I & D hasta el 2% del PIB. - Converger con Europa en Sociedad de la Información (TIC/PIB) | 1,1 5,5 | 1,05 5,2 | 2,0 -- | 2,0 6,4 | 2,0 7,0 |
| EJE 5: Más competencia, mejor regulación, eficiencia de las administraciones públicas y competitividad (directrices 7 - - 15). - Mejorar la posición española en los indicadores de competencia, convergiendo con la media europea en los casos en que estamos por debajo. | | | | | |
| EJE 6: Mercado de trabajo y Diálogo Social (directrices 17 – 24) - Aumentar la tasa de empleo femenina, alcanzando el promedio de la UE – 15 - Reducir la tasa de desempleo juvenil, situándola en el promedio de la UE – 25 - Reducir la siniestralidad laboral en un 15% | 51,2 19,7 2,0 | 48,3 22,1 3,9 | 57,4 16,7 -- | 56,3 18,7 -- | 57,0 18,6 15,0 |
| EJE 7: Plan de Fomento empresarial (directrices 14 y 15) - Aumentar la tasa de creación de empresas de más de 1 trabajador en torno a un 25% | 8,0 | 7,8 | | 9,0 | 9,8 |
| Objetivo transversal | | | | | |
| Reducciones de las emisiones de CO2 (Índice 1990 = 100) | 152 | 140 | | 92,5 | |

(1): Objetivo promedio para el período 2006 – 2012; (2): N° de víctimas mortales/ 1000 mil pasajeros – Km; (3) % de jóvenes entre 18 – 24 años que han completado como máximo la primera etapa de educación secundaria y no siguen ningún estudio o formación. Unidad Permanente de Lisboa (2006).

Innovaciones legales

En este campo, son dos las iniciativas que interesa destacar. La primera es la *Ley de Transversalidad de Género*, Ley 30/2003 de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno. De este modo, se tiene, por primera vez, una Ley que obliga a evaluar el impacto de género de cualquier medida que proponga el gobierno, junto a una estimación de su costo potencial⁴⁸.

Un seguimiento del desarrollo y aplicación inmediata de esta ley es justamente una de las recomendaciones que aparecen en el análisis de Moltó y Valiente (2003)⁴⁹, y además se destaca la necesidad de realizar una evaluación sistemática desde la perspectiva de género de medidas propuestas en los Planes Nacionales desde 1998, y establecer objetivos desagregados por sexo en los próximos planes de empleo.

En segundo término, interesa destacar la promulgación de la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*. En ésta se plantea que su mayor novedad radica en la prevención de conductas discriminatorias y en la previsión de políticas activas para hacer efectivo el principio de igualdad, y que tal opción implica necesariamente “una proyección del principio de igualdad sobre los diversos ámbitos del ordenamiento de la realidad social, cultural y artística en que pueda generarse o perpetuarse la desigualdad. De ahí la consideración de la dimensión transversal de la igualdad, seña de identidad del moderno derecho antidiscriminatorio, como principio fundamental del presente texto”. A continuación se destacan un conjunto de contenidos de la citada ley, y que guardan una relación más directa con el propósito de este estudio.

- En el *Título II, Capítulo Primero*⁵⁰, se establecen las pautas generales de actuación de los poderes públicos en relación con la igualdad, se define el principio de transversalidad y los instrumentos para su integración en la elaboración, ejecución y aplicación de las normas y se regulan, asimismo, los informes de impacto de género y la planificación pública de las acciones en favor de la igualdad, que en la Administración General del Estado se plasmarán en un Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades.
- *El Título IV*⁵¹ se ocupa del derecho al trabajo en igualdad de oportunidades, en el acceso al empleo, en la formación y en la promoción profesionales, y en las condiciones de trabajo. Se incluye además, entre los derechos laborales de los trabajadores, la protección frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo.

Para las empresas, además de respetar el principio de igualdad en el ámbito laboral, se considera, específicamente, el deber de negociar planes de igualdad en las empresas de más de 250 trabajadores, y su voluntariedad en las pequeñas y medianas empresas.

⁴⁸ Véase Instituto de la Mujer et al. (2005) op. cit.

⁴⁹ Moltó, M.L. and Valiente, C. 2003. “Evaluation of the 2003 National Action Plan on Employment from a Gender-Equality perspective, Report for the European Commission Group of experts Gender and Employment, EGGE.

⁵⁰ Véase Anexo 10, Título Segundo, Capítulo Primero.

⁵¹ Véase Anexo 10, Título IV.

Para favorecer la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, se establece un objetivo de mejora del acceso y la permanencia en el empleo de las mujeres, potenciando su nivel formativo y su adaptabilidad a los requerimientos del mercado de trabajo mediante su posible consideración como grupo de población prioritario de las políticas activas de empleo.

Para favorecer la conciliación de la vida personal, familiar y laboral se establece el permiso de paternidad de trece días de duración, ampliable en caso de parto múltiple en dos días más por cada hijo a partir del segundo. Se trata de un derecho individual y exclusivo del padre, que se reconoce tanto en los supuestos de paternidad biológica como en los de adopción y acogimiento. También se introducen mejoras en el actual permiso de maternidad, ampliándolo en dos semanas en caso de hijos con discapacidad, pudiendo hacer uso de esta ampliación indistintamente ambos progenitores. Estas mismas mejoras se introducen igualmente para los trabajadores y trabajadoras autónomos y de otros regímenes especiales de la Seguridad Social.

En relación con la reducción de jornada por guarda legal se amplía la edad máxima del menor que da derecho a la reducción de la jornada, que pasa de seis a ocho años, y se reduce a un octavo de la jornada el límite mínimo de dicha reducción. Asimismo, se adaptan las infracciones y sanciones y los mecanismos de control de los incumplimientos en materia de no discriminación, y se refuerza el papel de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Es particularmente novedosa, en este ámbito, la posibilidad de conmutar sanciones accesorias por el establecimiento de Planes de Igualdad.

En el ámbito de Seguridad Social, se destaca la flexibilización de los requisitos de cotización previa para el acceso a la prestación de maternidad, el reconocimiento de un nuevo subsidio por la misma causa para trabajadoras que no acrediten dichos requisitos o la creación de la prestación económica por paternidad.

- *El Título V*, en su Capítulo I, por su parte, regula el principio de igualdad en el empleo público, estableciéndose los criterios generales de actuación a favor de la igualdad para el conjunto de las Administraciones públicas y, en su Capítulo II, la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos de órganos directivos de la Administración General del Estado, que se aplica también a los órganos de selección y valoración del personal y en las designaciones de miembros de órganos colegiados, comités y consejos de administración de empresas en cuya capital participe dicha Administración. El Capítulo III de este Título se dedica a las medidas de igualdad en el empleo en el ámbito de la Administración General del Estado, en un sentido análogo a lo previsto para las relaciones de trabajo en el sector privado, y con la previsión específica del mandato de aprobación de un protocolo de actuación frente al acoso sexual y por razón de sexo.
- *El Título VIII* de la Ley establece una serie de disposiciones organizativas, con la creación de una Comisión Interministerial de Igualdad entre mujeres y hombres y de las Unidades de Igualdad en cada Ministerio. Junto a lo anterior, la Ley constituye un Consejo de participación de la mujer, como órgano colegiado que ha de servir de cauce para la participación institucional en estas materias.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

El presente estudio ha buscado aportar información, sobre el diseño e implementación de políticas de igualdad de oportunidades en el empleo entre hombres y mujeres en Chile, con el objetivo de configurar un estado de situación sobre la materia, reconocer avances, e identificar potenciales ámbitos de progreso para acciones futuras. Para ello, se ha tenido en consideración la experiencia de España en estas materias, la que sirve de especial punto de referencia para estos fines, tanto por la metodología empleada como por los avances logrados.

La idea de integrar la perspectiva de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el empleo, busca mejorar la efectividad de dichas iniciativas, al complementar los tradicionales esfuerzos orientados al diseño de leyes, regulaciones y mecanismos eficaces de ejecución, con el desarrollo de instrumentos programáticos, como las políticas de mercado de trabajo⁵². La adopción de dicho enfoque, si bien reconoce nuevos ámbitos de acción, a la vez incorpora nuevas complejidades, pues para lograr la efectividad deseada no sólo se requiere de decisiones políticas de alto nivel y de un amplio consenso entre los actores sociales, sino que además requiere modificar el modo en que normalmente se han definido, implementado y evaluado las políticas públicas.

Baja participación y desfavorable inserción laboral

Una de las primeras conclusiones que es posible extraer de la información revisada sobre las características del mercado de trabajo en Chile, es que la situación de las mujeres respecto de los hombres, presenta diferencias significativas que las desfavorecen. En efecto, las mujeres presentan una baja tasa de actividad y de participación entre los países de América Latina, que equivalen a 54% y 52% de los hombres, respectivamente; pese a que han registrado aumentos en los últimos años. Este déficit de incorporación de las mujeres a la vida laboral, a su vez, tiene como contrapartida, el tipo de labores que desempeñan en su condición de inactivas, ya que en promedio un 45% de la población edad de trabajar femenina declara realizar “*quehaceres del hogar*”. Si bien es necesario establecer bajo cuáles condiciones (remuneraciones, jornadas, entre otros) este segmento de la población está dispuesto a incorporarse al mercado de trabajo, su magnitud sugiere que se trata de una fuerza de trabajo potencial, que puede ser activada con políticas destinadas a asegurar el cuidado de niños, enfermos y ancianos.

A su vez, la baja participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, y sus condicionantes, tiene un correlato en el tipo de inserción ocupacional, respecto de otros grupos de la población. En efecto, la mayor participación femenina en el empleo, se registra en los sectores terciarios de la economía; donde predominan las actividades de los servicios personales, comunales y sociales, y las vinculadas con el comercio; y es precisamente en estas ramas, donde las mujeres suelen desarrollar ocupaciones “*típicamente femeninas*”, tales como

⁵² Véase OIT (2007).

personal doméstico, vendedoras y demostradoras en tiendas, secretarias, gerentes de comercio mayorista y minorista, maestras de enseñanza primaria, entre otras, en las que se concentra un 64% de las mujeres.

Adicionalmente, no sólo la informalidad en el empleo es un problema que afecta en mayor proporción a las mujeres, ya que éstas se insertan en los sectores de servicios y comercio, donde este fenómeno es más importante, sino que también registran tasas de desempleo abierto, mayores en un 40% que los hombres, y además, experimentan con mayor frecuencia períodos de desempleo de mayor duración.

Finalmente, respecto de las remuneraciones e ingresos, la evidencia muestra que las diferencias salariales aparecen ampliamente explicadas en función del grado de educación, pues el paso de un nivel educacional a otro, siempre está asociado con aumentos significativos en los salarios medios. Sin embargo, las características de la inserción por género en el empleo, también contribuyen a explicar los diferenciales observados, ya que para el caso de las mujeres persisten diferenciales de sus remuneraciones reales por hora, respecto de los hombres. Éste es un efecto que también se presenta al considerar los ingresos informales respecto de las remuneraciones formales, ya que mientras el primero representa un 61% del segundo en promedio para la economía, para el caso de las mujeres informales sus ingresos promedios sólo equivalen a un 58% del salario medio.

Políticas de empleo: mejor tecnología pero sin criterio de género

Las políticas activas de mercado de trabajo, en las que se consideran los programas de empleo directo e indirecto, capacitación laboral, así como los servicios de información e intermediación, han registrado un importante desarrollo, especialmente en lo referente a los dos primeros programas, al enfrentar varios años de un alto y persistente desempleo. Así, evaluadas en función de sus objetivos principales han mostrado eficacia, aunque, salvo excepciones recientes, la perspectiva de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres no ha estado presente en su diseño, ni en sus criterios de implementación.

Es importante considerar que una política de empleo con perspectiva de género, presenta desafíos mayores y complejos en su diseño e implementación que una de corte tradicional, ya que estrictamente éstas deberían considerar un conjunto de servicios complementarios, que controlen aquellos factores que normalmente impiden la participación e inserción productiva de las mujeres en el mercado de trabajo. En efecto, si bien en muchos de los programas, el grupo objetivo de beneficiarios considera a mujeres, junto con otras características como el encontrarse cesante, pertenecer a hogares pobres o indigentes, o representar el único o principal ingreso de un hogar; estos criterios resultan insuficientes para abordar la situación de las mujeres si no se incluyen otros, como los destinados a asegurar el cuidado de niños, enfermos o ancianos del hogar, o bien si no se consideran jornadas de trabajo que permitan compatibilizar la participación en los programas con las actividades domésticas, o si los contenidos de éstos están orientados a evitar la reproducción de oficios *típicamente femeninos*.

En la experiencia más reciente de implementación de los programas activos de empleo, la prioridad fue la disminución de la desocupación abierta, generada por una caída de la actividad económica, y por una insuficiente generación de nuevos puestos de trabajo. Éste ha sido el objetivo y criterio fundamental por el cual han sido evaluados. Sin embargo, una vez que se han superado favorablemente las etapas más críticas, se han observado cambios significativos; desde la progresiva desinstalación de determinados programas como los de empleo directo, hacia una mayor implementación de programas de tipo indirecto; hasta un mayor énfasis en la focalización de beneficiarios en localidades con mayores carencias, así como también el surgimiento de nuevas iniciativas que buscan integrar diversos instrumentos de intervención, para abordar problemas de mayor complejidad.

En este sentido, las favorables condiciones económicas han permitido crear los espacios para ir otorgando, progresivamente, mayor especificidad a las distintas intervenciones, donde la coordinación de programas e instituciones como metodología de gestión, adquiere especial relevancia para obtener mayores estándares de efectividad.

Desde este punto de vista, las *tecnologías* desarrolladas en materia de focalización y selección de beneficiarios, en la coordinación de servicios, en la implementación integrada de instrumentos diversos, y en los procesos de seguimiento y de evaluación, constituyen activos que la experiencia reciente ha dejado como legado, y representan un gran potencial para emprender tareas más complejas, como la incorporación de criterios de igualdad de oportunidades en el desarrollo de las políticas de empleo. Por otra parte, el cambio en la composición del financiamiento, otorga mayores posibilidades de aprovechar estas nuevas ventajas adquiridas, ya que al priorizar partidas presupuestarias, antes que fondos ligados a la contingencia, se otorga a los operadores una mayor autonomía con un horizonte de planificación más apropiado, para abordar problemas de mediano y largo plazo.

Mejores oportunidades con más capacitación y servicios de empleo

No obstante lo anterior, si bien existen en la actualidad mejores condiciones para el desarrollo de políticas de empleo más efectivas, que permitan reparar en la diversidad de los beneficiarios y en las causas que, como en el caso de las mujeres, explican su baja participación y débil inserción laboral, existen una serie de insuficiencias en materia de programas de capacitación laboral y en los servicios de información e intermediación, que ameritan mayores esfuerzos que los hasta ahora conocidos. Estas son dos áreas en las cuales, tanto la experiencia reciente, como la implementación de políticas en España, pueden ser ampliamente aprovechadas.

En efecto, como fue desarrollado en el capítulo pertinente, la política de capacitación en Chile, es directamente dependiente de la utilización del mecanismo de franquicia tributaria, tanto por los recursos invertidos como por la cobertura de beneficiarios lograda. Por su intermedio se obtiene más del 90% de los resultados en esta materia, lo que condiciona a su vez que, entre los beneficiarios, se reproduzcan las proporciones de hombres y mujeres en la fuerza de trabajo.

Dicha característica es intrínseca a un mecanismo que opera sobre la base de la voluntariedad y que, sin duda, es efectivo en activar decisiones de formación profesional que benefician a los trabajadores de las empresas que invierten en ellos. Sin embargo, si se busca alcanzar objetivos distintos y más ambiciosos que los actuales en materia de cobertura, es preciso entonces diseñar e implementar nuevos instrumentos que permitan financiar programas dirigidos hacia grupos específicos, y que otorguen el espacio para incorporar otros criterios, como los de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Por los resultados conocidos, es claro que los esfuerzos en este último sentido han sido insuficientes.

Es por lo anterior que la utilización de remanentes de la franquicia para financiar el programa de Becas Franquicia Tributaria, constituye un caso ejemplar a considerar, pues por su intermedio ha sido posible favorecer a más trabajadores no aportantes ni adherentes a los Organismos Intermedios de Capacitación, proporcionalmente a más mujeres y, todo ello, con sólo dos tercios de los recursos asignados al Programa Nacional de Becas, el mayor de los que opera con cargo al Fondo Nacional de Capacitación.

Si bien, por ahora, no se cuenta con evaluaciones de dicho Programa, que permitan asegurar un mayor desarrollo en el futuro, esta experiencia puede constituirse en una solución efectiva para ampliar significativamente los recursos destinados a la formación de grupos de beneficiarios más vulnerables, y ofrece a su vez la posibilidad de replicar con éxito los acuerdos nacionales tripartitos observados en España, en un esfuerzo por generar beneficios más allá de las fronteras de la empresa, estableciendo reconocimientos explícitos por su participación.

Por su parte, en el ámbito de los servicios de empleo, las restricciones de recursos asignados, así como la aún no corregida duplicidad de dependencia de las Oficinas Municipales de Información Laboral del SENCE y de los Municipios, generan servicios de gran heterogeneidad y con poco efecto conocido sobre la cobertura de beneficiarios. Este es otra área en la cual existen posibilidades de alcanzar mayor desarrollo, e integrar la perspectiva de igualdad de oportunidades en su funcionamiento.

Iniciativas recientes como el Programa Piloto de Intermediación Público Privado, que opera por la vía de la competencia entre instituciones, con incentivos a la colocación y permanencia de los beneficiarios en plazos determinados, permitiría aprovechar las ventajas del uso de tecnologías desarrolladas por empresas privadas, para beneficiar a quienes normalmente están fuera de su cartera de clientes.

Además, junto con el efecto demostración y el beneficio de la competencia, el establecimiento de plazos y metas para concretar sus servicios, incorpora una exigencia de eficacia necesaria para asegurar la provisión un buen servicio, y adicionalmente, crea condiciones para el desarrollo, como lo muestra la experiencia española en el ámbito de las políticas activas de empleo, de establecer compromisos para que las personas inscritas como demandantes de empleo reciban, en un plazo determinado, una oferta de orientación, de formación o de inserción laboral.

Replicar avances en transversalización

La aplicación de políticas públicas consideradas neutrales, en orden a que no privilegian explícitamente a un determinado grupo de personas sobre otro, puede tener consecuencias no neutrales sobre conglomerados especiales como mujeres, jóvenes, pobres, etnias, etc. Así, el criterio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, aplicado al diseño e implementación de políticas de empleo, busca incorporar en éstas un conjunto de criterios que permitan abordar las causas de las desigualdades que presentan tales conglomerados de beneficiarios.

En Chile, este tema ha formado parte de la agenda gubernamental desde 1990 con la creación del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), y en 2000, del Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades, con la función de supervisar y dar cumplimiento al *Plan de Igualdad de Oportunidades 2000 – 2010*. Este mismo Consejo, en 2003, estableció el eje Mujer y Trabajo, y conformó un equipo transversal ministerial para facilitar el acceso de las mujeres al mercado de trabajo, así como potenciar nuevas acciones desde los ministerios.

El Plan de Igualdad de Oportunidades es una carta de navegación, que combina elementos de política con criterios de planificación, por lo que constituye una guía para el gobierno y para la opinión pública. Si se considera la experiencia española en este sentido se advierten numerosas similitudes, tanto por las áreas consideradas como por los objetivos específicos.

En el ámbito de la *autonomía económica de las mujeres y superación de la pobreza*, se busca mejorar las condiciones de participación económica de las mujeres, mediante el aumento de la tasa de participación de éstas en el mercado de trabajo, y mejorar las oportunidades de empleo e ingreso, con medidas de conciliación entre la vida laboral y la vida familiar. El tipo de actividades desarrolladas en este plano es amplio y variado, e incluye, entre otros, estudios especiales, cambios normativos, estímulos de prácticas que aseguren el ejercicio de los derechos de las mujeres en el empleo y fiscalización de derechos laborales.

Otra área de importancia es la de *gestión pública orientada a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, que busca la incorporación de la equidad de género, o transversalización del enfoque de género en las políticas públicas y en la gestión de Estado. Dicha transversalización supone el traspaso y la descentralización de la responsabilidad de la equidad de género desde entidades centradas en el tema de la mujer, hacia el conjunto del sector público, en lo que respecta a la formulación de políticas, implementación de programas y entrega de servicios. Este proceso es implementado a través de dos mecanismos principales: los Compromisos Ministeriales de Igualdad de Oportunidades y el Enfoque de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión.

En el caso de los Compromisos Ministeriales, la evaluación de 2005, mostró que éstos se han orientado hacia el ámbito de la gestión, concentrándose en las áreas de Enfoque de Género en las políticas públicas y Promoción de Derechos, más que en las de Cultura de

Igualdad y de Bienestar y Calidad de Vida. La evaluación del Plan sostiene, además, que estos compromisos no han tenido el peso político esperado, ya que aún se los asume como externos a la gestión específica de cada sector, y más vinculados al nivel operativo.

Por su parte, en el caso del enfoque de género del Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG), se han implementado medidas orientadas a transversalizar el enfoque de género, en el marco de los mecanismos de control, como parte de la reforma gerencial del sector público. El PMG apunta a incorporar una cultura de evaluación e incentivos ligada al desempeño, mediante una serie de acuerdos que se fijan al interior de las organizaciones públicas, y abarcan objetivos de gestión específicos que cada institución define para cumplir con su misión. Sobre la base del cumplimiento de esas metas, se entregan las asignaciones institucionales por desempeño a los funcionarios el año siguiente.

Este programa, constituye uno de los instrumentos más destacados dentro de los esfuerzos realizados para transversalizar la perspectiva de género. Desde que se inició, ha impulsado acciones orientadas a la equidad de género en 173 servicios públicos y ha logrado involucrar a casi la totalidad del aparato estatal, incluyendo a los gobiernos regionales.

Pese a que es un instrumento que no interviene en el nivel político de toma de decisiones, desde el punto de vista del diseño y metodología aplicado, este programa constituye una exitosa experiencia, tanto por el compromiso que ha generado en los diversos servicios públicos y su efecto demostración sobre el privado, como porque la elaboración de metas, indicadores y plazos asociados, ha permitido evaluar regularmente sus avances y adoptar nuevas medidas.

La identificación de metas, asociadas con objetivos cuantificables mediante indicadores que permitan el seguimiento y evaluación de los avances, aparece como una condición indispensable de diseño del Plan de Igualdad de Oportunidades, y la experiencia española, con sus Planes de Igualdad, contiene un conjunto de elementos que sirven de guía a este propósito. Se trata, en definitiva de replicar en el resto de las áreas, como la de *autonomía económica*, la exitosa experiencia lograda en el ámbito de la igualdad en la gestión pública.

Desafíos pendientes en diálogo social y negociación colectiva

El diálogo social es una práctica habitual y extendida en la experiencia española y, ha jugado un papel principal tanto en forjar acuerdos para el desarrollo de políticas de empleo, como para fomentar prácticas de no discriminación en las empresas. Ejemplos recientes han sido el “*Acuerdo para la Competitividad, empleo estable y cohesión social*” de 2004 y el “*Acuerdo para la mejora del crecimiento del empleo*” de 2006, suscritos al nivel tripartito, en los que se ha hecho explícito el compromiso de buscar soluciones que promuevan la integración laboral de las mujeres, mejorar sus condiciones de trabajo y conciliar la vida familiar y laboral. Sitúan además a la negociación colectiva, como una nueva etapa del diálogo social, de claro componente bipartito, a través del cual las partes han de buscar fórmulas convenientes para mejorar la productividad.

La situación en Chile es diferente, pues la práctica del Diálogo Social al nivel tripartito no ha sido habitual, salvo en los casos en que se han debatido cambios a la legislación laboral, y donde no necesariamente se ha logrado arribar a consensos. Y en el caso de la negociación colectiva, si bien constituye un importante instrumento para la promoción de la igualdad de oportunidades y el desarrollo de prácticas no discriminatorias en la vida cotidiana de las empresas, la información analizada muestra que su cobertura es baja, y que ha disminuido en los últimos años hasta un 5% en el sector privado.

En cuanto a los contenidos de las negociaciones, las cláusulas relativas a la promoción de la igualdad y de la no discriminación suelen no estar presentes, ya que se considera que no es necesario repetir en los convenios colectivos lo que ya está definido en la ley. Sin embargo, sobre aspectos específicos, destacan por su mayor importancia relativa, aquellas sobre protección a la maternidad, y en menor medida, las relativas a licencia por paternidad, guarderías y responsabilidades familiares. Esta relativa debilidad observada en la incorporación de temas de género en los procesos de negociación colectiva en Chile es, entre otros factores, expresión de la práctica extendida de negociar fundamentalmente asuntos salariales, y de la gran importancia que se otorga a la legislación como fuente de garantía de derechos.

El aporte de las experiencias

La experiencia de Chile en el diseño de políticas de empleo desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, muestra avances objetivos en algunas áreas como la transversalización del enfoque de género en la gestión de políticas públicas; así como nuevas y mejores, aunque no suficientes, condiciones para integrar la perspectiva de género en el diseño e implementación de políticas de empleo.

También existen áreas deficitarias, como la carencia de metas y objetivos cuantificables, que permitan explicitar compromisos y evaluar resultados periódicamente, así como la ausencia de diálogo social que impide aprovechar capacidades instaladas de los actores sociales, y que también tiene su expresión en la debilidad de la negociación colectiva, como instrumento para crear mejores condiciones en la vida cotidiana de las empresas.

Tales avances, dificultades y potencialidades responden a las características del país, las que deben ser consideradas para evaluar la velocidad, amplitud y profundidad de los cambios. Este es también el caso de la experiencia de España, la que muestra importantes resultados en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, por lo que resulta útil considerarla, con el fin de identificar y analizar cuáles aspectos de ésta podrían contribuir a un mejor desarrollo de las políticas locales.

En este sentido, si bien los esfuerzos autónomos de los españoles por desarrollar una política de igualdad de oportunidades se remiten desde el Tratado de Roma en 1957 y de la propia Constitución de 1978, sin duda que los procesos de integración y los compromisos adquiridos en el marco de la Comunidad Europea y más recientemente en la Unión Europea,

han contribuido y facilitado notablemente a la obtención de los resultados obtenidos en esta materia. La identificación de objetivos comunes, su cuantificación y sus evaluaciones periódicas han servido para ir consolidando metodologías y procesos que permiten la convergencia de esfuerzos, y le otorgan a los actores una preocupación especial por su logro. Es en este contexto donde, además, la práctica habitual del diálogo social en todos los niveles potencia iniciativas particulares, y permite conciliar objetivos políticos, económicos y sociales.

Así, no resulta sorprendente que, como consecuencia de lo anterior, en el ámbito normativo se aprobara la *Ley de Transversalidad de Género* en octubre de 2003, que estableció la obligación de valorar el impacto de género en todas las disposiciones normativas que elabore el gobierno, así como estimar su costo potencial. Y, más aún, cuando recientemente, en marzo de 2007, se ha promulgado la *Ley Orgánica para la Igualdad efectiva entre hombres y mujeres*, que regula la prevención de conductas discriminatorias y la previsión de políticas activas, para hacer efectivo el principio de igualdad, sobre todos los ámbitos de la realidad en que pueda generarse o perpetuarse la desigualdad.

Tales resultados sólo han podido ser obtenidos bajo las condiciones señaladas, las cuales no están presentes en el caso de Chile, ya que con el MERCOSUR, por ejemplo, el país no participa como miembro sino como socio comercial, y sus acuerdos no le son vinculantes, aunque las instancias de participación, de diálogo y de intercambio de experiencias sí pueden contribuir a mejorar la calidad de las políticas nacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, Laís y Marta Rangel (eds.) 2005. "América Latina: Negociación Colectiva y Equidad de Género". Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.
- Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo, 2006, España.
- Acuerdo para la Competitividad, empleo estable y cohesión social. 2004. "Declaración para el Diálogo social", España.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Eds. 1988. "Programa de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe". Lima.
- Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Servicio Nacional de la Mujer (Sernam) 2007. "Cómo capitalizar el potencial económico de Chile ampliando las opciones laborales de la mujer. Diagnóstico de género – Chile". Santiago de Chile.
- Celiberti, L. 2005. "La agenda de género en el Mercosur". Documento elaborado para el Instituto Nacional de las Mujeres de Uruguay.
- Consejo Económico y Social, CES 2003. "Plan de Acción para el Empleo del Reino de España". Observatorio de Relaciones Industriales, Nº 65, noviembre.
- Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) 2007. Ley Indígena en www.conadi.cl
- Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda y Ministerio del Trabajo y Previsión Social. 2007. "Programas de empleo con apoyo fiscal". Reportes trimestrales. Santiago de Chile.
- Dirección de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) 2007. "Tratado de Libre Comercio Canadá. Acuerdo de Cooperación Laboral" en www.direcon.cl/documentos
- Dirección del Trabajo 2007. "Compendio de Series Estadísticas 1990 – 2006". División de Estudios. I. Sindicalismo y II Negociación Colectiva en www.dt.gob.cl
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) 2007. "Datamart de empleo" en www.ine.cl
- Instituto de la Mujer y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2005. "Principales políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres" en Informes de Impacto de Género. Guía de Aplicación Práctica para la elaboración de Informe de Impacto de Género de las disposiciones normativas que elabore el gobierno de acuerdo a la ley 30/2003., septiembre.
- Kremerman, M. 2007. "Más y mejor inserción de mujeres al mundo del trabajo: una mirada desde la oferta de políticas públicas". Informe Final de Consultoría, septiembre. Santiago de Chile.
- Ljubetic, Y. 2006. "El Mercado Laboral y las Políticas de Empleo: el rol de la capacitación" en Igualdad de Oportunidades: Los Desafíos de la Capacitación Laboral". Servicios Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y Centro de Microdatos de la Universidad de Chile. Santiago.
- Marinakís, A. 2002. «Políticas activas del mercado de trabajo» en OIT (ed.) "Políticas de empleo, salarios y género en Chile". Santiago, OIT.
- Ministerio de Hacienda, 2007. "Fondos de Responsabilidad Fiscal", legislación. en www.hacienda.cl
- Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). 2005. "Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional y Población Indígena (Casen 2003)". Documento preparado por la Coordinación de Políticas y Programas Indígenas de la Subsecretaría del Ministerio de Planificación. Santiago de Chile, noviembre.

- Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). 2002. "Análisis de la VIII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 2000). Documento N° 14 Etnias y Pobreza en Chile 2000. Santiago de Chile, Abril, en www.mideplan.cl
- Moltó M. L. 2005. "La Estrategia Europea de Empleo en España desde la perspectiva de género". Seminario de Política Fiscal y Género. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 12 de abril.
- Moltó, M.L and Valiente, C. 2004. "Report on the National Action Plan on Employment from a gender perspective – the Spanish national report". Report for the Experts group on Gender, Social Inclusion and Employment, EGGSIE.
- Moltó, M.L. and Valiente, C. 2003. "Evaluation of the 2003 National Action Plan on Employment from a Gender-Equality perspective", Report for the European Commission Group of experts Gender and Employment, EGGE.
- Moltó, M.L. and Valiente, C. 2000. "Gender mainstreaming in the Spanish National Plan 2000. Report for the European Commission Group of experts Gender and Employment", EGGE.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT) 2007. "La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean". Informe Global. Conferencia Internacional del Trabajo 96ª reunión. Véase en www.ilo.org.
- PREALC – OIT (1988). Ed. 1988. "Empleos de Emergencia". Santiago de Chile.
- Rosales, J. 2006. "La Estrategia de Empleo MERCOSUR. Pivote de la integración", en la Conferencia: Ciclo sobre la actualidad de la integración organizado por el Centro Argentino de Relaciones Internacionales (CARI).
- Salinero, Jorge, M. Rozas y A. Tapia. 2006. "Veinte años de afiliación sindical y negociación colectiva en Chile: problemas y desafíos". Cuadernos de Investigación N° 29. Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago, noviembre.
- Secretaría del MERCOSUR (2007). "Instrumentos Fundacionales del MERCOSUR". Montevideo en www.mercosur.org.uy
- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo SENCE. 2007. "Anuarios estadísticos" en www.sence.cl
- Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) 2006. "XV Reunión especializada de mujeres – MERCOSUR. Informe de Avance. Junio, Buenos Aires, Argentina.
- Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) 2005. "Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2000-2010. Evaluación primera fase 2000-2005". Santiago.
- Unidad Permanente de Lisboa 2006. "Informe Anual de Progreso 2006 del Programa Nacional de Reformas de España. Unión Europea. Octubre.
- Universidad de Chile 2004. "Programas de Empleo con Apoyo Fiscal". Informe Final Evaluación de Impacto. Facultad de Economía. Diciembre.
- Velásquez, M., Riffo, L, Tapia, P y L. Yáñez. 2007. "Acuerdos Comerciales y Empleo: Chile 1996 – 2003". Informe de Consultoría para OIT (no publicado). Santiago de Chile.
- Velásquez, M. 2006. "Chile: Superando la crisis, mejorando el empleo. Políticas de mercado de trabajo 2000 – 2005". Oficina Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.

ANEXOS

Anexo 1. Características de la Población Étnica, 2002.

Cuadro 1:
Población étnica, situación laboral semana previa. Censo 2002
(Nº de personas)

| Componentes | Alcalufe (Kawashkar) | Atacameño | Aimara | Colla | Mapuche | Quechua | Rapa Nui | Yámana (Yagán) | Total |
|---|-------------------------|-----------|--------|-------|---------|---------|----------|-------------------|---------|
| Población total | 2.622 | 21.015 | 48.501 | 3.198 | 604.349 | 6.175 | 4.647 | 1.685 | 692.192 |
| - Urbano | 2.293 | 17.409 | 38.072 | 2.743 | 377.133 | 4.983 | 4.287 | 1.462 | 448.382 |
| - Rural | 329 | 3.606 | 10.429 | 455 | 227.216 | 1.192 | 360 | 223 | 243.810 |
| PEA | 1.962 | 15.854 | 35.317 | 2.469 | 442.840 | 4.840 | 3.161 | 1.234 | 507.677 |
| - FUERZA DE TRABAJO | 1.213 | 8.323 | 19.218 | 1.364 | 220.450 | 2.899 | 1.769 | 662 | 255.898 |
| - OCUPADOS | 1.035 | 7.094 | 15.939 | 1.128 | 186.671 | 2.560 | 1.601 | 567 | 216.595 |
| - DESOCUPADOS | 178 | 1.229 | 3.279 | 236 | 33.779 | 339 | 168 | 95 | 39.303 |
| - Cesantes | 155 | 1.060 | 2.719 | 206 | 28.575 | 285 | 149 | 80 | 33.229 |
| - Buscan empleo por 1 vez | 23 | 169 | 560 | 30 | 5.204 | 54 | 19 | 15 | 6.074 |
| INACTIVOS | 749 | 7.531 | 16.099 | 1.105 | 222.390 | 1.941 | 1.392 | 572 | 251.779 |
| - En quehaceres de su hogar | 353 | 3.518 | 6.899 | 525 | 129.306 | 934 | 461 | 249 | 142.245 |
| - Estudiando | 158 | 1.745 | 4.828 | 291 | 42.660 | 441 | 535 | 122 | 50.780 |
| - Jubilado o Rentista | 100 | 1.220 | 1.720 | 130 | 23.825 | 231 | 89 | 107 | 27.422 |
| - Incapacitado permanente para trabajar | 22 | 143 | 382 | 30 | 5.101 | 31 | 32 | 18 | 5.759 |
| - Otra situación | 116 | 905 | 2.270 | 129 | 21.498 | 304 | 275 | 76 | 25.573 |

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2002, INE.

Anexo 2. Distribución de ocupados por sexo, rama y oficios

Cuadro 2:
Distribución ocupados por sexo, según rama de actividad económica
(en % de totales respectivos)

| Rama de Actividad Económica | Hombres | Mujeres |
|---|---------|---------|
| Actividades no bien especificadas | 0,3 | 0,2 |
| Agricultura, caza, pesca y silvicultura | 17,2 | 6,3 |
| Minería | 2,2 | 0,3 |
| Industria | 15,3 | 9,8 |
| Electricidad, gas y agua | 0,7 | 0,3 |
| Construcción | 13,0 | 1,1 |
| Comercio | 16,7 | 25,2 |
| Transportes y comunicaciones | 10,4 | 3,4 |
| Establecimientos financieros | 6,8 | 7,0 |
| Servicios, comunales, sociales y personales | 17,3 | 46,6 |
| Total | 100,0 | 100,0 |

Fuente: Kremermann (20007), op. cit.

Cuadro 3:
Distribución de hombres ocupados por oficios
(En % del total)

| Oficios | % del total |
|--|--------------|
| Mozos de labranza y peones agropecuarios | 6,32 |
| Vendedores y demostradores de tiendas y almacenes | 4,70 |
| Conductores de automóviles, taxis y camionetas | 4,07 |
| Gerentes de comercios mayoristas y minoristas | 3,04 |
| Albañiles y manposteros | 2,81 |
| Conductores de camiones pesados | 2,76 |
| Porteros, guardianes y afines | 2,67 |
| Carpinteros de armar y de banco | 2,28 |
| Mecánicos y ajustadores de vehículos de motor | 2,02 |
| Agricultores y trabajadores calificados de cultivos extensivos | 1,84 |
| Conductores de autobuses y tranvías | 1,66 |
| Trabajadores agropecuarios y pesqueros de subsistencia | 1,55 |
| Soldadores y oxicortadores | 1,54 |
| Peones de carga | 1,52 |
| Limpiadores de oficinas, hoteles y otros establecimientos | 1,48 |
| Agricultores y trabajadores calificados de huertas, invernaderos, viveros y jardines | 1,47 |
| Peones de la construcción de edificios | 1,45 |
| Total | 43,18 |

Fuente: Kremermann (20007), op. cit.

Cuadro 4:
Distribución de mujeres ocupadas por oficios
 (En % del total)

| Oficios | % del total |
|--|--------------------|
| Mozos de labranza y peones agropecuarios | 15,89 |
| Vendedores y demostradores de tiendas y almacenes | 8,96 |
| Conductores de automóviles, taxis y camionetas | 7,50 |
| Gerentes de comercios mayoristas y minoristas | 5,48 |
| Albañiles y manposteros | 3,23 |
| Conductores de camiones pesados | 3,14 |
| Porteros, guardianes y afines | 3,03 |
| Carpinteros de armar y de banco | 2,69 |
| Mecánicos y ajustadores de vehículos de motor | 2,38 |
| Agricultores y trabajadores calificados de cultivos extensivos | 2,16 |
| Conductores de autobuses y tranvías | 1,70 |
| Trabajadores agropecuarios y pesqueros de subsistencia | 1,48 |
| Soldadores y oxicortadores | 1,38 |
| Peones de carga | 1,35 |
| Limpiadores de oficinas, hoteles y otros establecimientos | 1,30 |
| Agricultores y trabajadores calificados de huertas, invernaderos, viveros y jardines | 1,24 |
| Peones de la construcción de edificios | 1,21 |
| Total | 64,12 |

Fuente: Kremermann (20007), op. cit.

Anexo 3: Programas de empleo con apoyo fiscal, Primer trimestre 2007.

Coberturas Programas de Empleo Directo con Apoyo Fiscal, Primer Trimestre 2007

| Tipo de Programas | Enero | Febrero | Marzo |
|---|---------------|----------------|---------------|
| Programas Directo | | | |
| CONAF | 2.797 | 2.917 | 2.375 |
| Proempleo Inversión en la Comunidad | 13.614 | 13.753 | 19.284 |
| Programa Mejoramiento Urbano y equipamiento Comunal (PMU) | 384 | 313 | 166 |
| FOSAC | 4.695 | 4.645 | — |
| Total | 21.490 | 21.628 | 21.825 |

Nota: 1. En cifras del programa de mejoramiento urbano y equipamiento comunal (PMU) se considera únicamente la cobertura del plan Más Trabajo. 2. Coberturas FOSAC completamente traspasadas a programas de Proempleo de la Subsecretaría del Trabajo.

Fuente: Dipres (2007).

Coberturas Programas de Empleo Indirecto con Apoyo Fiscal, Primer Trimestre 2007

| Tipo de Programas | Enero | Febrero | Marzo |
|--|---------------|----------------|---------------|
| Programas Indirecto | | | |
| CONAF (CHS) | 154 | 142 | 23 |
| Fundación Superación de la Pobreza (Programa Servicios Sociales) | — | — | — |
| Programa Generación Microemprendimiento Indígena | — | — | — |
| Programa Desarrollo de Competencias Laborales Mujeres (CHS) | — | — | — |
| SENCE Bonificación a la Contratación Jóvenes (CHS) | — | — | — |
| SENCE Bonificación a la Contratación (CHS) | — | — | — |
| SENCE Bonificación a la Contratación | — | — | — |
| Empleos FOSIS – Programa Microemprendimiento | 21.918 | 19.437 | 14.718 |
| Total | 22.072 | 19.579 | 14.744 |

Nota: En bonificación a la contratación de mano de obra se considera el número de contratos vigentes cada mes

Fuente: Dipres (2007).

Anexo 4. Cobertura beneficiarios Franquicia Tributaria, SENCE.

Beneficiarios franquicia tributaria por sexo

(Nº de personas y porcentajes)

| Año | Mujeres | Hombres | Total | % Mujeres |
|------------|----------------|----------------|--------------|------------------|
| 2000 | 191.137 | 429.196 | 620.333 | 30,8 |
| 2001 | 240.008 | 516.370 | 756.378 | 31,7 |
| 2002 | 281.406 | 566.343 | 847.749 | 33,2 |
| 2003 | 298.879 | 568.682 | 867.561 | 34,5 |
| 2004 | 301.565 | 554.052 | 855.617 | 35,2 |
| 2005 | 310.377 | 579.539 | 889.916 | 34,9 |
| 2006 | 361.424 | 570.421 | 931.845 | 38,8 |

Fuente: Kremmerman (2007).

Anexo 5. Jefaturas femeninas en los hogares chilenos

Evolución de las jefaturas femeninas en los hogares chilenos

| Mujeres jefas de hogar/ Total hogares | 1990 | 2003 | 2006 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Indigentes | 22,4 | 32,8 | 44,4 |
| Pobres no indigentes | 18,8 | 26,0 | 34,7 |
| Total Pobres | 19,9 | 27,7 | 37,0 |
| No Pobres | 20,3 | 25,6 | 28,8 |
| Total Jefas de Hogar | 20,2 | 25,9 | 29,7 |

Fuente: CASEN 2006.

Anexo 6: Instrumentos colectivos y organizaciones sindicales

**Instrumentos colectivos, según entidad negociadora y tipo de instrumento,
total nacional, 2000 - 2006**

| Año | Sindicatos | | | | Grupos Negociadores | | | Total |
|------|------------|-----------|--------|-------|---------------------|-----------|-------|-------|
| | Contratos | Convenios | Fallos | Total | Contratos | Convenios | Total | |
| 2000 | 1066 | 229 | 1 | 1296 | 236 | 565 | 801 | 2097 |
| 2001 | 1027 | 258 | 0 | 1285 | 267 | 733 | 1000 | 2285 |
| 2002 | 1223 | 232 | 0 | 1455 | 198 | 227 | 425 | 1880 |
| 2003 | 1167 | 276 | 0 | 1443 | 260 | 227 | 487 | 1930 |
| 2004 | 1214 | 228 | 0 | 1442 | 163 | 233 | 396 | 1838 |
| 2005 | 1298 | 297 | 0 | 1595 | 313 | 301 | 614 | 2209 |
| 2006 | 1393 | 287 | 0 | 1680 | 187 | 298 | 485 | 2165 |

Fuente: Dirección del Trabajo, División de Relaciones Laborales, División de Estudios.

**Trabajadores involucrados en instrumentos colectivos, según entidad negociadora
y tipo de instrumento, total nacional, 2000 - 2006**

| Año | Sindicatos | | | | Grupos Negociadores | | | Total |
|------|------------|-----------|--------|--------|---------------------|-----------|-------|--------|
| | Contratos | Convenios | Fallos | Total | Contratos | Convenios | Total | |
| 2000 | 100240 | 22948 | 487 | 123675 | 19148 | 39989 | 59137 | 182812 |
| 2001 | 80405 | 24156 | 0 | 104561 | 9473 | 46163 | 55636 | 160197 |
| 2002 | 103841 | 41482 | 0 | 145323 | 11544 | 18985 | 30529 | 175852 |
| 2003 | 87056 | 29117 | 0 | 116173 | 8124 | 13688 | 21812 | 137985 |
| 2004 | 109164 | 29438 | 0 | 138602 | 8524 | 18086 | 26610 | 165212 |
| 2005 | 105981 | 31452 | 0 | 137433 | 16387 | 24388 | 40775 | 178208 |
| 2006 | 122247 | 39630 | 0 | 161877 | 15536 | 19858 | 35394 | 197271 |

Fuente: Dirección del Trabajo, División de Relaciones Laborales, División de Estudios.

**Trabajadores involucrados en instrumentos colectivos, según entidad negociadora
y tipo de instrumento, total nacional, 2000 - 2006**

| Año | Afiliados a Sindicatos vigentes y activos | Tasa de Sindicaliza- ción ^a | Trabajadores involucrados en instrumentos colectivos | | | | | |
|------|--|--|--|---------|---------|----------------|---------|---------|
| | | | N° de personas | | | En % del total | | |
| | | | Total | Hombres | Mujeres | Total | Hombres | Mujeres |
| 2000 | 595495 | 14,8 | 182792 | 128567 | 54225 | 100.0% | 70.3% | 29.7% |
| 2001 | 599610 | 14,6 | 160197 | 115347 | 44850 | 100.0% | 72.0% | 28.0% |
| 2002 | 618930 | 14,8 | 175852 | 122218 | 53634 | 100.0% | 69.5% | 30.5% |
| 2003 | 669507 | 15,6 | 137985 | 101301 | 36684 | 100.0% | 73.4% | 26.6% |
| 2004 | 680351 | 15,6 | 165212 | 119259 | 45953 | 100.0% | 72.2% | 27.8% |
| 2005 | 676368 | 15,1 | 178208 | 128672 | 49536 | 100.0% | 72.2% | 27.8% |
| 2006 | 703706 | 14,5 | 197271 | 138345 | 58926 | 100.0% | 70.1% | 29.9% |

Fuente: Dirección del Trabajo, División de Relaciones Laborales, División de Estudios.

a: Sobre fuerza de trabajo asalariada del sector privado.

Población sindical por sexo

(Serie Anual: 2001 – 2004)

| Años | Hombres | Mujeres | Total |
|-------------------|---------|---------|---------|
| 2001 | 486.542 | 113.068 | 599.610 |
| 2002 | 497.272 | 121.658 | 618.930 |
| 2003 | 531.238 | 138.269 | 669.507 |
| 2004 | 522.271 | 158.080 | 680.351 |
| Var % 2006 - 2004 | 7,3% | 39,8% | 13,5% |

Elaboración propia según Salinero et al: (2006).

Anexo 7: Principales Avances en temas de género en negociación colectiva

América Latina: Países seleccionados Principales avances de la negociación colectiva 1996 - 2001

1. Maternidad/paternidad

a. Embarazo

- Ampliación del período de protección contra el despido de la mujer embarazada (Brasil).
- Reducción de la jornada de trabajo para la mujer embarazada (Brasil).
- Licencia de control prenatal (Brasil).
- Licencia y protección contra el despido en caso de aborto espontáneo (Brasil).

b. Licencia maternidad

- Pago de un complemento salarial (Paraguay) y garantía de integridad del salario durante la licencia la licencia maternidad (Uruguay)
- Extensión de la licencia maternidad hasta 36 días más el permiso legal (Paraguay).
- Licencia de maternidad en caso de "hijo no nacido" (Argentina).
- Ampliación de la licencia en caso de nacimiento múltiple e hijos discapacitados (Argentina).

c. Lactancia

- Extensión del tiempo diario dedicado a la lactancia (Argentina, Paraguay, Uruguay).
- Ampliación del plazo de duración de la lactancia (Brasil, Uruguay).

d. Cuidado de los hijos

- Licencia para acompañamiento de hijos/as por cuestiones de salud y educación (Brasil).
- Licencia de hasta cuatro horas diarias en caso de enfermedad de hijo menor de un año (Chile).
- Ampliación del tiempo de duración del beneficio de guardería infantil (Brasil, Paraguay).

e. Paternidad

- Institución de la licencia por paternidad (Uruguay, Venezuela).
- Ampliación del período de licencia por paternidad (Brasil, Chile, Paraguay).
- Protección contra el despido del padre por nacimiento de un/a hijo/a (Brasil).
- Extensión a los padres del derecho de guarderías infantiles (Brasil).

f. Adopción

- Ampliación de los derechos para padres y madres adoptantes (Brasil, Paraguay).

2. Responsabilidades familiares

- Licencia por enfermedad grave de pariente directo (Chile, Paraguay).

3. Condiciones de trabajo

- Sanciones en casos de acoso sexual (Argentina, Brasil).
- Facilidades para prevención de cáncer ginecológico (Brasil, Chile).

4. No discriminación y promoción de la igualdad

- Garantías a los trabajadores/as que viven con el VIH-Sida: prohibición de test para admisión al empleo, asistencia médica, campañas de prevención, instalación de comisión bipartita (Brasil).
- Reafirmación del principio de remuneración igual para trabajo de igual valor; referencia al Convenio 100 de la OIT (Argentina, Brasil y Paraguay).
- Reafirmación de los principios de la igualdad de género y no discriminación por motivos de raza/color, etnia, edad; referencia al Convenio 111 de la OIT (Brasil, Paraguay).
- Plan de igualdad de oportunidades para los empleados fiscales (Argentina, Chile).
- Cláusula de igualdad de oportunidades y de trato (Uruguay).
- Instalación de mesa bipartita de promoción de la igualdad de género y raza (sector bancario, Brasil).

**Clasificación de cláusulas relativas al trabajo femenino y a las relaciones
de género según su tipo**

| Tipo de cláusula | N° | | | Porcentajes | | |
|--|-------|--------------|-------|-------------|--------------|-------|
| | Legal | Convencional | Total | Legal | Convencional | Total |
| 1. Maternidad/paternidad | 19 | 37 | 56 | 100 | 35 | 45 |
| a. Embarazo | - | 5 | 5 | - | 5 | 4 |
| b. Licencia maternal | - | 7 | 7 | - | 7 | 6 |
| c. Parénidad | 6 | 16 | 22 | 32 | 15 | 18 |
| d. Lactancia | 1 | - | 1 | 5 | - | 1 |
| e. Guardería infantil | 12 | 4 | 16 | 63 | 4 | 13 |
| f. Cuidado de hijo enfermo | - | 5 | 5 | - | 5 | 4 |
| 2. Responsabilidades familiares | - | 54 | 54 | - | 50 | 43 |
| a. Compensaciones parentales | | | | | | |
| a.1. Asignación educacional | - | 24 | 24 | - | 22 | 19 |
| a.2. Asignación nacimiento | - | 8 | 8 | - | 7 | 6 |
| a.3. Asignación familiar | - | 4 | 4 | - | 4 | 3 |
| a.4. Asistencia médica | - | 6 | 6 | - | 7 | 5 |
| b. Licencias especiales | - | 12 | 12 | - | 11 | 10 |
| 3. Condiciones de trabajo | - | 15 | 15 | - | 14 | 12 |
| a. Jornada | - | 1 | 1 | - | 1 | 1 |
| b. Seguridad e higiene | - | 13 | 13 | - | 12 | 10 |
| c. Salud de la mujer | - | 1 | 1 | - | 1 | 1 |
| 4. No discriminación y promoción de la igualdad | - | - | - | - | - | - |
| Total de cláusulas | 19 | 107 | 125 | 100 | 100 | 100 |
| Total convenios/contratos | 28 | | | | | |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección del Trabajo

Anexo 8: Declaración de los Ministros de Trabajo de MERCOSUR

DECLARACIÓN DE LOS MINISTROS DE TRABAJO DEL MERCOSUR EN LA CONFERENCIA REGIONAL DE EMPLEO

VISTOS:

- El Tratado de Asunción del 26 de Marzo de 1991
- La Decisión 16/91 del Consejo Mercado Común
- El Protocolo adicional al Tratado de Asunción, sobre la estructura institucional del MERCOSUR (Protocolo de Ouro Preto, 1994)
- La Declaración Sociolaboral del Mercosur aprobada por el Consejo Mercado Común (1998)
- La creación de la Comisión Sociolaboral del Mercosur (MERCOSUR/GMC/RES. N°15/99)
- Las recomendaciones del Sub Grupo de Trabajo N° 10 sobre Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social.
- La Recomendación del Consejo Mercado Común N°. 02/03

CONSIDERANDO:

La gravedad del problema del empleo en todos los países del MERCOSUR, en tanto un porcentaje muy elevado de la PEA de la región se encuentra desempleada, en empleos muy precarios u ocupada en labores informales de muy baja productividad e ingresos.

Que el desafío del MERCOSUR es colocar al empleo de calidad en el centro de las estrategias de desarrollo, a fin de construir instrumentos de intervención relevantes para la inclusión social.

Que no obstante los esfuerzos que nuestros gobiernos están realizando en pos del crecimiento económico, es necesario señalar que dicho crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente para resolver los graves problemas socio-laborales que aquejan a nuestros países, por lo que se requiere la articulación de políticas de estado que tengan como objetivo central la generación de empleo decente.

Que, en concordancia con estos lineamientos, los Ministros de Trabajo -durante la XIII Conferencia Interamericana realizada en San Salvador de Bahía- expresaron la necesidad de avanzar en una agenda que incorpore las políticas nacionales y regionales para la integración de metas económicas y sociales comunes, con el objetivo de reducir las desigualdades que hoy caracterizan nuestro presente, y de fomentar las acciones de desarrollo y crecimiento capaces de generar más y mejor empleo.

Que la misma preocupación fue señalada en el Consenso de Buenos Aires firmado por los Presidentes de la República Argentina y la República Federativa de Brasil en septiembre de 2003 y en la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado de Santa Cruz de la Sierra en

Noviembre de 2003, donde se afirmó la convicción de que la pobreza se resuelve articulando políticas de protección social con políticas de generación de empleo, trabajo e ingresos, evitando la cristalización de una sociedad dividida entre quienes tienen trabajo y quienes son asistidos, y que es necesario promover en la región condiciones propicias para el desarrollo económico y la inversión productiva generadores de empleo y crecimiento.

Que este compromiso fue ratificado en el Acta de Copacabana firmada por los Presidentes de Argentina y la República Federativa de Brasil el 16 de marzo de 2004.

Que en razón de las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo los países del MERCOSUR, en tanto miembros de la OIT, asumen que el Trabajo Decente es condición fundamental para el desarrollo sostenible de los países miembros y para el éxito de la integración económica de la región.

Que reafirmando la integración del MERCOSUR como un proyecto orientado a la reducción de las desigualdades sociales y a la generación de trabajo decente, en el marco de un mercado común que establezca metas socio-laborales compartidas por los países miembros.

Que en pos de priorizar el tema del empleo en el ámbito regional resulta imprescindible el desempeño de un papel más activo por parte de los Ministerios de Trabajo, en coordinación estrecha con los Ministerios de Economía, Producción, Desarrollo, Planeamiento y similares.

POR ELLO:

Los MINISTROS DE TRABAJO, en el marco de la CONFERENCIA REGIONAL DE EMPLEO convocada por la Comisión Socio-Laboral del MERCOSUR, DECLARAN:

Artículo 1. Solicitar al Consejo Mercado Común que encomiende al Grupo Mercado Común la elaboración de una ESTRATEGIA MERCOSUR para el CRECIMIENTO del EMPLEO, de acuerdo a los objetivos y lineamientos establecidos en la presente Declaración, con la activa participación de la Comisión Socio-Laboral, del Foro Consultivo Económico y Social y de los Ministerios de Economía, Producción, Desarrollo, Planeamiento y similares, de los países de la región.

Artículo 2. Promover en los países miembros el desarrollo de políticas nacionales de empleo, orientadas prioritariamente en torno a los siguientes objetivos:

- a) Integración de las políticas de Estado (macroeconómicas, comerciales, productivas, de infraestructura, migratorias, educativas, de previsión social) en el objetivo empleo de calidad, evaluando su impacto ocupacional y sus consecuencias en el mercado de trabajo.
- b) Promoción de políticas específicas para el desarrollo de redes o tramas productivas cuya expansión, densificación y mayor competitividad contribuirán al crecimiento de la inversión privada y del empleo.

- c) Promoción de políticas específicas para el desarrollo de sectores intensivos en mano de obra.
- d) Promoción de programas y políticas específicos para las micro y pequeñas empresas, haciendo extensión efectiva hacia el sector, de los servicios de asistencia técnica, micro-crédito, formación e intermediación laboral.
- e) Reformulación de las políticas de protección al desempleado, según criterios de reinserción laboral de los trabajadores desocupados y mejora de sus condiciones de empleabilidad.
- f) Promoción de sistemas y servicios de formación profesional de calidad, articulados con las políticas educativas, de empleo y económicas, incrementando la inversión en formación profesional, tanto por parte de los presupuestos públicos como a través del compromiso del sector privado, con el objetivo de promover la productividad de las empresas y la empleabilidad de las personas.
- g) Reducción sustancial de la brecha de género, promoviendo la disminución de las disparidades existentes entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo, e impulsando la coordinación de políticas de igualdad de oportunidades y de combate a todas las formas de discriminación en el empleo.
- h) Promoción y armonización de políticas de Estado con vistas a la eliminación del trabajo infantil en todas sus manifestaciones.
- i) Fortalecimiento del diálogo social en el bloque regional, a fin de profundizar el proceso tripartito de construcción de la dimensión social que comprometa a los actores gubernamentales y sociales en un modelo de desarrollo con equidad.

Artículo 3. Fortalecer el Observatorio Regional del Mercado de Trabajo del MERCOSUR, con el objetivo de promover la coordinación de políticas de empleo en la región, apuntando a la identificación de asimetrías, a la armonización de estadísticas laborales e indicadores útiles a los fines comparativos, y a la promoción de una Encuesta de Hogares común elaborada a partir de criterios metodológicos consensuados, a fin de lograr rigor técnico en el conocimiento y análisis de la realidad ocupacional del MERCOSUR.

Artículo 4. Promover acciones conjuntas para armonizar las políticas y los procesos de integración de los mercados de trabajo de la región, a fin de garantizar la libre circulación de los trabajadores, profundizando los lineamientos planteados en el Acuerdo sobre Residencias Nacionales del MERCOSUR y el Acuerdo de Regularización Migratoria de los Ciudadanos del MERCOSUR. Asegurar el trabajo decente para los trabajadores migrantes al interior de la región, coordinando programas específicos que garanticen el cumplimiento de estos objetivos en las zonas fronterizas.

Artículo 5. Colocar el objetivo empleo en todas las áreas de integración regional y en la política comercial extra-zona, además de promover medidas que favorezcan el impulso de políticas de empleo regionales, compatibles con los acuerdos políticos y económicos para la integración, de acuerdo a lo establecido por la Resolución N° 02/03 del Consejo Mercado Común, rechazando el uso indebido de las normas laborales.

Artículo 6. Impulsar la aplicación de la Decisión 27/003 del Consejo Mercado Común, que prevé, para el año 2004, la realización de estudios orientados al establecimiento de Fondos Estructurales para el MERCOSUR, destinados a elevar la competitividad de los socios menores y de las regiones menos desarrolladas, reafirmando que tales estudios deben contemplar la promoción del trabajo decente y la reconversión económica, identificando las regiones y sectores con mayor desempleo relativo del MERCOSUR, a fin de que puedan ser potenciales beneficiarias de los fondos mencionados.

Art. 7. Impulsar la integración de los Ministerios de Trabajo a los órganos decisorios pertinentes del MERCOSUR, a los efectos de potenciar la dimensión socio-laboral en el bloque regional.

Art. 8. Destacar la necesidad de otorgar continuidad y seguimiento a la Conferencia Regional de Empleo, atendiendo a los principios y compromisos emanados de la misma.

Art. 9. Los Ministros de Trabajo del MERCOSUR elevan la presente Declaración al CONSEJO MERCADO COMUN, para su conocimiento y consideración.

Buenos Aires, 16 de Abril de 2004

Anexo 9: Resoluciones Grupo de Alto Nivel de Empleo

RESOLUCIONES GRUPO DE ALTO NIVEL DE EMPLEO **X REUNIÓN ESPECIALIZADA DE COOPERATIVAS DEL MERCOSUR** Montevideo, Uruguay, 22 y 23 de Agosto de 2005

MERCOSUR/CMC/DEC. N° 46/04

ESTRATEGIA MERCOSUR DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO

VISTO:

El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y la Recomendación CMC N° 02/03.

CONSIDERANDO:

Que los Estados Partes del MERCOSUR están determinados a insertar el tratamiento de medidas de combate al desempleo y de generación de empleo de calidad de forma prioritaria en la agenda de trabajo del MERCOSUR;

Que, entre los desafíos que enfrentan los Estados Partes, se encuentra la necesidad de eliminar todas las formas de trabajo que vulneran los principios elementales de los derechos humanos;

Que la evolución del MERCOSUR en la dirección de un mercado común, objetivo último del Tratado de Asunción, en el cual el desarrollo de sus economías se haga de forma concomitante con el aumento de la calidad de vida de los ciudadanos, en un ambiente de paz y justicia social, constituye la meta a ser perseguida por los Estados Partes;

Que constituye un desafío para el MERCOSUR insertar el empleo de calidad en el centro de las estrategias de desarrollo, a fin de construir instrumentos de política capaces de favorecer la inclusión social;

Los trabajos desarrollados por la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR.

Que en la Conferencia Regional de Empleo del MERCOSUR, realizada en abril de 2004, en Buenos Aires, los Ministros de Trabajo de los Estados Partes concordaron con la elaboración de una estrategia de crecimiento del empleo en el MERCOSUR;

Que la XXV Reunión del Consejo del Mercado Común avalo el mandato para la elaboración de una estrategia de crecimiento del empleo en el MERCOSUR;

Que, para la elaboración de la estrategia de crecimiento del empleo, el Foro Consultivo Económico y Social y la Comisión Socio-Laboral del MERCOSUR deberán trabajar en estrecha colaboración con los órganos gubernamentales competentes.

EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN
DECIDE:

Art. 1 – Crear un Grupo de Alto Nivel para elaborar una “Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo”, teniendo como referencia la Declaración de Ministros de Trabajo del MERCOSUR, emanada de la Conferencia Regional del Empleo.

Art. 2 – El Grupo de Alto Nivel será integrado por los Ministerios responsables por las políticas económicas, industriales, laborales y sociales de los Estados Partes, con la participación de las organizaciones económicas y sociales que integran las secciones nacionales del Foro Consultivo Económico y Social y de la Comisión Socio-Laboral del MERCOSUR. De juzgarlo necesario, el Grupo de Alto Nivel podrá valerse de las contribuciones de organismos internacionales.

Art. 3 – El Grupo de Alto Nivel deberá elaborar las bases conceptuales, metodológicas y operativas para la implementación de la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del empleo.

Art. 4 – El Grupo de Alto Nivel deberá elevar al Consejo del Mercado Común, por intermedio del Grupo Mercado Común, una propuesta para la creación de la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo, a ser considerada en la XXIX reunión del Consejo del Mercado Común, en diciembre de 2005.

Art. 5 – Al Grupo de Alto Nivel le competará realizar las tareas de seguimiento de las decisiones emanadas del XXIX CMC.

Art. 6 – La presente Decisión no necesita ser incorporada a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR.

XXVII CMC – Belo Horizonte, 16/XII/04

Anexo 10: Ley orgánica 3/2007 de 22 de marzo.

TÍTULO II
Políticas públicas para la igualdad
CAPÍTULO I
Principios generales

Artículo 14. *Criterios generales de actuación de los Poderes Públicos.*

A los fines de esta Ley, serán criterios generales de actuación de los Poderes Públicos:

1. El compromiso con la efectividad del derecho constitucional de igualdad entre mujeres y hombres.
2. La integración del principio de igualdad de trato y de oportunidades en el conjunto de las políticas económica, laboral, social, cultural y artística, con el fin de evitar la segregación laboral y eliminar las diferencias retributivas, así como potenciar el crecimiento del empresariado femenino en todos los ámbitos que abarque el conjunto de políticas y el valor del trabajo de las mujeres, incluido el doméstico.
3. La colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones públicas en la aplicación del principio de igualdad de trato y de oportunidades.
4. La participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales y en la toma de decisiones.
5. La adopción de las medidas necesarias para la erradicación de la violencia de género, la violencia familiar y todas las formas de acoso sexual y acoso por razón de sexo.
6. La consideración de las singulares dificultades en que se encuentran las mujeres de colectivos de especial vulnerabilidad como son las que pertenecen a minorías, las mujeres migrantes, las niñas, las mujeres con discapacidad, las mujeres mayores, las mujeres viudas y las mujeres víctimas de violencia de género, para las cuales los poderes públicos podrán adoptar, igualmente, medidas de acción positiva.
7. La protección de la maternidad, con especial atención a la asunción por la sociedad de los efectos derivados del embarazo, parto y lactancia.
8. El establecimiento de medidas que aseguren la conciliación del trabajo y de la vida personal y familiar de las mujeres y los hombres, así como el fomento de la corresponsabilidad en las labores domésticas y en la atención a la familia.
9. El fomento de instrumentos de colaboración entre las distintas Administraciones públicas y los agentes sociales, las asociaciones de mujeres y otras entidades privadas.
10. El fomento de la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres en las relaciones entre particulares.
11. La implantación de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales, culturales y artísticas.
12. Todos los puntos considerados en este artículo se promoverán e integrarán de igual manera en la política española de cooperación internacional para el desarrollo.

Artículo 15. *Transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres.*

El principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con

carácter transversal, la actuación de todos los Poderes Públicos. Las Administraciones públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades.

Artículo 16. Nombramientos realizados por los Poderes Públicos.

Los Poderes Públicos procurarán atender al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos y designaciones de los cargos de responsabilidad que les correspondan.

Artículo 17. Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades.

El Gobierno, en las materias que sean de la competencia del Estado, aprobará periódicamente un Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades, que incluirá medidas para alcanzar el objetivo de igualdad entre mujeres y hombres y eliminar la discriminación por razón de sexo.

Artículo 18. Informe periódico.

En los términos que reglamentariamente se determinen, el Gobierno elaborará un informe periódico sobre el conjunto de sus actuaciones en relación con la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres. De este informe se dará cuenta a las Cortes Generales.

Artículo 19. Informes de impacto de género.

Los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros deberán incorporar un informe sobre su impacto por razón de género.

Artículo 20. Adecuación de las estadísticas y estudios.

Al objeto de hacer efectivas las disposiciones contenidas en esta Ley y que se garantice la integración de modo efectivo de la perspectiva de género en su actividad ordinaria, los poderes públicos, en la elaboración de sus estudios y estadísticas, deberán:

- a) Incluir sistemáticamente la variable de sexo en las estadísticas, encuestas y recogida de datos que lleven a cabo.
- b) Establecer e incluir en las operaciones estadísticas nuevos indicadores que posibiliten un mejor conocimiento de las diferencias en los valores, roles, situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres, su manifestación e interacción en la realidad que se vaya a analizar.
- c) Diseñar e introducir los indicadores y mecanismos necesarios que permitan el conocimiento de la incidencia de otras variables cuya concurrencia resulta generadora de situaciones de discriminación múltiple en los diferentes ámbitos de intervención.
- d) Realizar muestras lo suficientemente amplias como para que las diversas variables incluidas puedan ser explotadas y analizadas en función de la variable de sexo.

- e) Explotar los datos de que disponen de modo que se puedan conocer las diferentes situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres en los diferentes ámbitos de intervención.
- f) Revisar y, en su caso, adecuar las definiciones estadísticas existentes con objeto de contribuir al reconocimiento y valoración del trabajo de las mujeres y evitar la estereotipación negativa de determinados colectivos de mujeres.

Sólo excepcionalmente, y mediante informe motivado y aprobado por el órgano competente, podrá justificarse el incumplimiento de alguna de las obligaciones anteriormente especificadas.

Artículo 21. Colaboración entre las Administraciones públicas.

1. La Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas cooperarán para integrar el derecho de igualdad entre mujeres y hombres en el ejercicio de sus respectivas competencias y, en especial, en sus actuaciones de planificación. En el seno de la Conferencia Sectorial de la Mujer podrán adoptarse planes y programas conjuntos de actuación con esta finalidad.
2. Las Entidades Locales integrarán el derecho de igualdad en el ejercicio de sus competencias y colaborarán, a tal efecto, con el resto de las Administraciones públicas.

Artículo 22. Acciones de planificación equitativa de los tiempos.

Con el fin de avanzar hacia un reparto equitativo de los tiempos entre mujeres y hombres, las corporaciones locales podrán establecer Planes Municipales de organización del tiempo de la ciudad. Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado podrá prestar asistencia técnica para la elaboración de estos planes.

TÍTULO IV

El derecho al trabajo en igualdad de oportunidades

CAPÍTULO I

Igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito laboral

Artículo 42. Programas de mejora de la empleabilidad de las mujeres.

1. Las políticas de empleo tendrán como uno de sus objetivos prioritarios aumentar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y avanzar en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Para ello, se mejorará la empleabilidad y la permanencia en el empleo de las mujeres, potenciando su nivel formativo y su adaptabilidad a los requerimientos del mercado de trabajo.
2. Los Programas de inserción laboral activa comprenderán todos los niveles educativos y edad de las mujeres, incluyendo los de Formación Profesional, Escuelas Taller y Casas de Oficios, dirigidos a personas en desempleo, se podrán destinar prioritariamente a colectivos específicos de mujeres o contemplar una determinada proporción de mujeres.

Artículo 43. *Promoción de la igualdad en la negociación colectiva.*

De acuerdo con lo establecido legalmente, mediante la negociación colectiva se podrán establecer medidas de acción positiva para favorecer el acceso de las mujeres al empleo y la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato y no discriminación en las condiciones de trabajo entre mujeres y hombres.

CAPÍTULO II

Igualdad y conciliación

Artículo 44. *Los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral.*

1. Los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral se reconocerán a los trabajadores y las trabajadoras en forma que fomenten la asunción equilibrada de las responsabilidades familiares, evitando toda discriminación basada en su ejercicio.
2. El permiso y la prestación por maternidad se concederán en los términos previstos en la normativa laboral y de Seguridad Social.
3. Para contribuir a un reparto más equilibrado de las responsabilidades familiares, se reconoce a los padres el derecho a un permiso y una prestación por paternidad, en los términos previstos en la normativa laboral y de Seguridad Social.

CAPÍTULO III

Los planes de igualdad de las empresas y otras medidas de promoción de la igualdad

Artículo 45. *Elaboración y aplicación de los planes de igualdad.*

1. Las empresas están obligadas a respetar la igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito laboral y, con esta finalidad, deberán adoptar medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres, medidas que deberán negociar, y en su caso acordar, con los representantes legales de los trabajadores en la forma que se determine en la legislación laboral.
2. En el caso de las empresas de más de doscientos cincuenta trabajadores, las medidas de igualdad a que se refiere el apartado anterior deberán dirigirse a la elaboración y aplicación de un plan de igualdad, con el alcance y contenido establecidos en este capítulo, que deberá ser asimismo objeto de negociación en la forma que se determine en la legislación laboral.
3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, las empresas deberán elaborar y aplicar un plan de igualdad cuando así se establezca en el convenio colectivo que sea aplicable, en los términos previstos en el mismo.
4. Las empresas también elaborarán y aplicarán un plan de igualdad, previa negociación o consulta, en su caso, con la representación legal de los trabajadores y trabajadoras, cuando la autoridad laboral hubiera acordado en un procedimiento sancionador la sustitución de las sanciones accesorias por la elaboración y aplicación de dicho plan, en los términos que se fijen en el indicado acuerdo.

5. La elaboración e implantación de planes de igualdad será voluntaria para las demás empresas, previa consulta a la representación legal de los trabajadores y trabajadoras.

Artículo 46. Concepto y contenido de los planes de igualdad de las empresas.

1. Los planes de igualdad de las empresas son un conjunto ordenado de medidas, adoptadas después de realizar un diagnóstico de situación, tendentes a alcanzar en la empresa la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres y a eliminar la discriminación por razón de sexo. Los planes de igualdad fijarán los concretos objetivos de igualdad a alcanzar, las estrategias y prácticas a adoptar para su consecución, así como el establecimiento de sistemas eficaces de seguimiento y evaluación de los objetivos fijados.
2. Para la consecución de los objetivos fijados, los planes de igualdad podrán contemplar, entre otras, las materias de acceso al empleo, clasificación profesional, promoción y formación, retribuciones, ordenación del tiempo de trabajo para favorecer, en términos de igualdad entre mujeres y hombres, la conciliación laboral, personal y familiar, y prevención del acoso sexual y del acoso por razón de sexo.
3. Los planes de igualdad incluirán la totalidad de una empresa, sin perjuicio del establecimiento de acciones especiales adecuadas respecto a determinados centros de trabajo.

Artículo 47. Transparencia en la implantación del plan de igualdad.

Se garantiza el acceso de la representación legal de los trabajadores y trabajadoras o, en su defecto, de los propios trabajadores y trabajadoras, a la información sobre el contenido de los Planes de igualdad y la consecución de sus objetivos. Lo previsto en el párrafo anterior se entenderá sin perjuicio del seguimiento de la evolución de los acuerdos sobre planes de igualdad por parte de las comisiones paritarias de los convenios colectivos a las que éstos atribuyan estas competencias.

Artículo 48. Medidas específicas para prevenir el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el trabajo.

1. Las empresas deberán promover condiciones de trabajo que eviten el acoso sexual y el acoso por razón de sexo y arbitrar procedimientos específicos para su prevención y para dar cauce a las denuncias o reclamaciones que puedan formular quienes hayan sido objeto del mismo.
Con esta finalidad se podrán establecer medidas que deberán negociarse con los representantes de los trabajadores, tales como la elaboración y difusión de códigos de buenas prácticas, la realización de campañas informativas o acciones de formación.
2. Los representantes de los trabajadores deberán contribuir a prevenir el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el trabajo mediante la sensibilización de los trabajadores y trabajadoras frente al mismo y la información a la dirección de la empresa de las conductas o comportamientos de que tuvieran conocimiento y que pudieran propiciarlos.

Artículo 49. *Apoyo para la implantación voluntaria de planes de igualdad.*

Para impulsar la adopción voluntaria de planes de igualdad, el Gobierno establecerá medidas de fomento, especialmente dirigidas a las pequeñas y las medianas empresas, que incluirán el apoyo técnico necesario.

CAPÍTULO IV

Distintivo empresarial en materia de igualdad

Artículo 50. *Distintivo para las empresas en materia de igualdad.*

1. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales creará un distintivo para reconocer a aquellas empresas que destaquen por la aplicación de políticas de igualdad de trato y de oportunidades con sus trabajadores y trabajadoras, que podrá ser utilizado en el tráfico comercial de la empresa y con fines publicitarios.
2. Con el fin de obtener este distintivo, cualquier empresa, sea de capital público o privado, podrá presentar al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales un balance sobre los parámetros de igualdad implantados respecto de las relaciones de trabajo y la publicidad de los productos y servicios prestados.
3. Reglamentariamente, se determinarán la denominación de este distintivo, el procedimiento y las condiciones para su concesión, las facultades derivadas de su obtención y las condiciones de difusión institucional de las empresas que lo obtengan y de las políticas de igualdad aplicadas por ellas.
4. Para la concesión de este distintivo se tendrán en cuenta, entre otros criterios, la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de dirección y en los distintos grupos y categorías profesionales de la empresa, la adopción de planes de igualdad u otras medidas innovadoras de fomento de la igualdad, así como la publicidad no sexista de los productos o servicios de la empresa.
5. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales controlará que las empresas que obtengan el distintivo mantengan permanentemente la aplicación de políticas de igualdad de trato y de oportunidades con sus trabajadores y trabajadoras y, en caso de incumplirlas, les retirará el distintivo.

TÍTULO V

El principio de igualdad en el empleo público

CAPÍTULO I

Criterios de actuación de las Administraciones públicas

Artículo 51. *Criterios de actuación de las Administraciones públicas.*

Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias y en aplicación del principio de igualdad entre mujeres y hombres, deberán:

- a) Remover los obstáculos que impliquen la pervivencia de cualquier tipo de discriminación con el fin de ofrecer condiciones de igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el acceso al empleo público y en el desarrollo de la carrera profesional.
- b) Facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, sin menoscabo de la

- promoción profesional.
- c) Fomentar la formación en igualdad, tanto en el acceso al empleo público como a lo largo de la carrera profesional.
- d) Promover la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de selección y valoración.
- e) Establecer medidas efectivas de protección frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo.
- f) Establecer medidas efectivas para eliminar cualquier discriminación retributiva, directa o indirecta, por razón de sexo.
- g) Evaluar periódicamente la efectividad del principio de igualdad en sus respectivos ámbitos de actuación.

CAPÍTULO II

El principio de presencia equilibrada en la Administración General del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella

Artículo 52. Titulares de órganos directivos.

El Gobierno atenderá al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en el nombramiento de las personas titulares de los órganos directivos de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, considerados en su conjunto, cuya designación le corresponda.

Artículo 53. Órganos de selección y Comisiones de valoración.

Todos los tribunales y órganos de selección del personal de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella responderán al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, salvo por razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas. Asimismo, la representación de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella en las comisiones de valoración de méritos para la provisión de puestos de trabajo se ajustará al principio de composición equilibrada de ambos sexos.

Artículo 54. Designación de representantes de la Administración General del Estado.

La Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella designarán a sus representantes en órganos colegiados, comités de personas expertas o comités consultivos, nacionales o internacionales, de acuerdo con el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, salvo por razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas.

Asimismo, la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella observarán el principio de presencia equilibrada en los nombramientos que le corresponda efectuar en los consejos de administración de las empresas en cuyo capital participe.

CAPÍTULO III
**Medidas de Igualdad en el empleo para la Administración
General del Estado y para los organismos públicos vinculados
o dependientes de ella**

Artículo 55. Informe de impacto de género en las pruebas de acceso al empleo público.

La aprobación de convocatorias de pruebas selectivas para el acceso al empleo público deberá acompañarse de un informe de impacto de género, salvo en casos de urgencia y siempre sin perjuicio de la prohibición de discriminación por razón de sexo.

Artículo 56. Permisos y beneficios de protección a la maternidad y la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

Sin perjuicio de las mejoras que pudieran derivarse de acuerdos suscritos entre la Administración General del Estado o los organismos públicos vinculados o dependientes de ella con los representantes del personal al servicio de la Administración Pública, la normativa aplicable a los mismos establecerá un régimen de excedencias, reducciones de jornada, permisos u otros beneficios con el fin de proteger la maternidad y facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Con la misma finalidad se reconocerá un permiso de paternidad, en los términos que disponga dicha normativa.

Artículo 57. Conciliación y provisión de puestos de trabajo.

En las bases de los concursos para la provisión de puestos de trabajo se computará, a los efectos de valoración del trabajo desarrollado y de los correspondientes méritos, el tiempo que las personas candidatas hayan permanecido en las situaciones a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 58. Licencia por riesgo durante el embarazo y lactancia.

Cuando las condiciones del puesto de trabajo de una funcionaria incluida en el ámbito de aplicación del mutualismo administrativo pudieran influir negativamente en la salud de la mujer, del hijo e hija, podrá concederse licencia por riesgo durante el embarazo, en los mismos términos y condiciones previstas en la normativa aplicable. En estos casos, se garantizará la plenitud de los derechos económicos de la funcionaria durante toda la duración de la licencia, de acuerdo con lo establecido en la legislación específica.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será también de aplicación durante el período de lactancia natural.

Artículo 63. Evaluación sobre la igualdad en el empleo público.

Todos los Departamentos Ministeriales y Organismos Públicos remitirán, al menos anualmente, a los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Administraciones Públicas, información relativa a la aplicación efectiva en cada uno de ellos del principio de igualdad entre mujeres y hombres, con especificación, mediante la desagregación por sexo de los datos, de la distribución de su plantilla, grupo de titulación, nivel de complemento de destino y retribuciones promediadas de su personal.

Artículo 64. Plan de Igualdad en la Administración General del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella.

El Gobierno aprobará, al inicio de cada legislatura, un Plan para la Igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella. El Plan establecerá los objetivos a alcanzar en materia de promoción de la igualdad de trato y oportunidades en el empleo público, así como las estrategias o medidas a adoptar para su consecución. El Plan será objeto de negociación, y en su caso acuerdo, con la representación legal de los empleados públicos en la forma que se determine en la legislación sobre negociación colectiva en la Administración Pública y su cumplimiento será evaluado anualmente por el Consejo de Ministros.

TÍTULO VIII

Disposiciones organizativas

Artículo 76. Comisión Interministerial de Igualdad entre mujeres y hombres.

La Comisión Interministerial de Igualdad entre mujeres y hombres es el órgano colegiado responsable de la coordinación de las políticas y medidas adoptadas por los departamentos ministeriales con la finalidad de garantizar el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres y promover su efectividad. Su composición y funcionamiento se determinarán reglamentariamente.

Artículo 77. Las Unidades de Igualdad.

En todos los Ministerios se encomendará a uno de sus órganos directivos el desarrollo de las funciones relacionadas con el principio de igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de las materias de su competencia y, en particular, las siguientes:

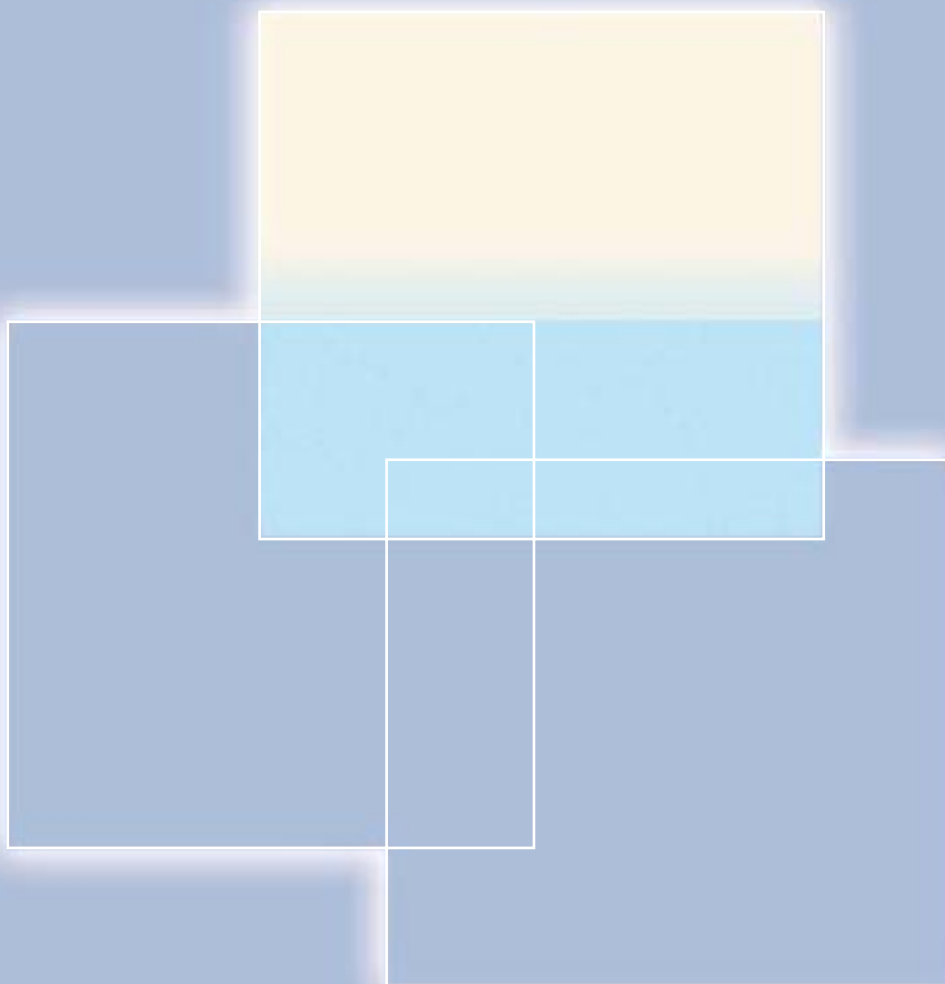
- a) Recabar la información estadística elaborada por los órganos del Ministerio y asesorar a los mismos en relación con su elaboración.
- b) Elaborar estudios con la finalidad de promover la igualdad entre mujeres y hombres en las áreas de actividad del Departamento.
- c) Asesorar a los órganos competentes del Departamento en la elaboración del informe sobre impacto por razón de género.
- d) Fomentar el conocimiento por el personal del Departamento del alcance y significado del principio de igualdad mediante la formulación de propuestas de acciones formativas.
- e) Velar por el cumplimiento de esta Ley y por la aplicación efectiva del principio de igualdad.

Artículo 78. Consejo de Participación de la Mujer.

1. Se crea el Consejo de Participación de la Mujer, como órgano colegiado de consulta y asesoramiento, con el fin esencial de servir de cauce para la participación de las mujeres en la consecución efectiva del principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, y la lucha contra la discriminación por razón de sexo. Reglamentariamente, se establecerán su régimen de funcionamiento, competencias y

composición, garantizándose, en todo caso, la participación del conjunto de las Administraciones públicas y de las asociaciones y organizaciones de mujeres de ámbito estatal.

PARAGUAY



ESTUDIO NACIONAL

Verónica Serafini Geoghegan

INTRODUCCIÓN

El trabajo que se presenta a continuación tiene como objetivo principal realizar un estudio país sobre el estado del arte en la formulación de políticas de empleo articuladas con las políticas económicas y sociales para el desarrollo social y la igualdad de oportunidades, con especial énfasis en la experiencia española.

El estudio se basó en la documentación existente en el país sobre las políticas públicas y sus informes, así como en entrevistas a profundidad con expertos calificados y autoridades públicas. Los cuestionarios, las guías de lectura de la documentación y la revisión del gasto público se realizaron en función de la experiencia española.

CONTEXTO ECONÓMICO DEL PARAGUAY

El desempeño de las variables sociales y económicas del Paraguay de los últimos 15 años muestra la imposibilidad de generar las condiciones mínimas que permitan iniciar el camino hacia un desarrollo humano, con crecimiento económico sostenido y mejoramiento de las capacidades y oportunidades de las personas, especialmente las laborales.

El Producto Interno Bruto (PIB) muestra mejoras en el largo plazo pero problemas en los últimos años. En el largo plazo, la economía paraguaya creció de manera importante en algunos periodos y como resultado, la cantidad de bienes y servicios por habitante (PIB per cápita) prácticamente se duplicó entre 1962 y 2000. Las altas tasas de crecimiento anual de este indicador desde la década de los años setenta hasta inicios de los ochenta se dieron principalmente por la construcción de las represas de Itaipú y Yacyretá, y la expansión de la frontera agrícola. El modelo inicia su proceso de agotamiento cuando se termina la construcción de las obras señaladas y ya no es posible seguir incrementando al mismo ritmo el área de siembra. Por otro lado, los precios internacionales de los principales rubros agrícolas presentan una tendencia decreciente y pierden dinamismo las economías vecinas. Los magros resultados en el sector real de la economía se verifican en la persistente disminución de la tasa de crecimiento económico (PIB total), pasando de un promedio de 2,9% en el primer quinquenio de los años noventa (1990-1994), a 1,7% en los siguientes 10 años, para lograr un leve repunte en los años 2006 y 2007 de alrededor del 4,5%.

Al mal desempeño económico de los últimos años se agregan las todavía altas tasas de crecimiento poblacional (2,6% anual). El Ingreso per cápita en dólares que había llegado a 1.650 U\$S en 1996 pasó a 879 U\$S en 2003, casi el mismo nivel de 1989.

En el proceso económico de largo plazo, el sector agropecuario perdió importancia relativa, principalmente en la generación de empleo. En la producción presenta una tendencia de-

creciente pero que se hace más lenta en la última década ayudada por el incremento de la producción y de los precios internacionales de la soja. El sector servicios ganó relevancia, sobre todo como generador de empleo, mientras que la industria mantuvo su posición relativa.

No obstante la pérdida de importancia relativa, la agricultura sigue jugando un papel preponderante en los demás sectores económicos ya que es el principal proveedor de insumos para las ramas agroindustriales actualmente más dinámicas (aceites, fibras y carne), y de divisas para el país. El peso relativo de la producción de algodón cayó a la mitad en los últimos años, aumentando los de la soja y ganado, hecho que tiene un impacto social importante debido a que el primer producto es intensivo en mano de obra y se concentraba en las pequeñas fincas campesinas, la soja es mecanizada en su totalidad y producida por medianos y grandes empresarios y la ganadería es altamente intensiva en tierra y con escasa incorporación de trabajo.

LOS PRINCIPALES DATOS ESTADÍSTICOS LABORALES

La oferta de trabajo

La participación en el mercado laboral está fuertemente influenciada por diferentes factores, a los que Christenson, García y de Oliveira (1989) clasifican en tres: contextuales, familiares e individuales. El principal factor contextual en Paraguay está dado por el área de residencia, es decir, por el carácter urbano o rural de la residencia debido a la gran heterogeneidad que esta diferenciación genera en los mercados laborales.

El área urbana se caracteriza por niveles de remuneración mayores de la mano de obra, por una gran concentración del empleo público y en el sector servicios y por mejores niveles de vida en lo que se refiere al acceso a servicios públicos como salud, educación y energía.

El área rural está caracterizado por la presencia conjunta de emprendimientos de grandes extensiones de tierra y uso intensivo de capital para el cultivo de rubros como la soja y el trigo o la explotación ganadera y de pequeñas fincas campesinas. Las primeras, caracterizadas por su baja absorción de mano de obra, las segundas con un uso intensivo de fuerza de trabajo familiar, pero sin capacidad para absorber el creciente número de miembros en la familia.

La progresiva expansión del área destinada a la soja, el fracaso de las políticas agrícolas destinadas a la pequeña producción agrícola -principalmente la del algodón-, la ausencia de una reforma agraria y de un mercado de tierras eficiente y una relativamente alta tasa de fecundidad en el área rural contribuyeron a incrementar la migración, sobre todo de las mujeres hacia las ciudades.

Hasta la década del noventa no se habían observado cambios importantes en la participación económica total, manteniéndose la misma en alrededor del 51%. Sin embargo, el censo del año 2002 muestra un incremento derivado de la importante entrada al mercado laboral de las mujeres.

Paraguay verificó la misma tendencia que el resto de América Latina: un importante aumento de la oferta de trabajo femenina frente a una disminución relativa de la oferta masculina, disminuyendo de esta manera la brecha (tasa de actividad masculina menos tasa de actividad femenina) existente entre ambos a la mitad, particularmente en el sector urbano. La brecha en el sector rural se mantiene pero este resultado habría que tomarlo con cuidado teniendo en cuenta la subvaloración del trabajo agrícola que realizan las mujeres.

En el sector rural, las tasas de fecundidad más altas determinan un mayor número de dependientes, que sumado al hecho de que la mujer suele ser la única responsable del trabajo

doméstico y que tiene menor apoyo tecnológico (electrodomésticos), la participación de la mujer en actividades productivas está más limitada que la de las mujeres del sector urbano.

La edad y la educación son dos factores individuales que influyen, al igual que en los hombres, en la participación económica. Existe una alta participación laboral de las mujeres de entre 25 y 34 años, etapa que coincide con la reproducción y crianza de los/as hijos/as. La crisis económica que afectó a los hogares generando la necesidad de nuevos perceptores, la mayor educación y el patrón de inserción laboral de las mujeres centrado en el trabajo en el sector informal -por la flexibilidad que permite- o en el sector público -por los beneficios sociales con que cuenta (guarderías, permisos de maternidad y lactancia, menor cantidad de horas semanales de trabajo)- podrían explicar este hecho.

A partir de los 40 años, la tasa de actividad femenina empieza a disminuir. Este comportamiento podría estar vinculado, por un lado, a concepciones tradicionales que no valoran o rechazan el trabajo remunerado de la mujer, o por otro lado, a factores de la demanda de trabajo. El mercado laboral puede estar penalizando la edad o lo que es lo mismo, prefiriendo a mujeres jóvenes debido a su mayor educación, a los menores “problemas” derivados de sus responsabilidades domésticas y familiares, o a sus menores expectativas salariales.

Tasas de actividad por área de residencia y sexo, según grupos de edad

| Grupos de edad | Total | | Urbana | | Rural | |
|----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| Total | 75,1 | 48,6 | 70,5 | 51,5 | 81,1 | 43,9 |
| 10-11 | 10,2 | 2,9 | 4,1 | 3,4 | 18,8 | 2,5 |
| 12-14 | 35,3 | 11,9 | 19,3 | 7,9 | 50,0 | 17,2 |
| 15-19 | 63,0 | 36,6 | 49,7 | 39,3 | 78,0 | 32,2 |
| 20-24 | 87,6 | 55,7 | 83,4 | 62,2 | 93,1 | 42,1 |
| 25-29 | 95,7 | 65,9 | 95,6 | 71,0 | 95,9 | 55,0 |
| 30-34 | 96,7 | 69,8 | 96,1 | 72,8 | 97,7 | 64,8 |
| 35-39 | 97,7 | 74,5 | 97,8 | 77,5 | 97,4 | 69,1 |
| 40-44 | 98,0 | 71,3 | 96,7 | 70,3 | 100,0 | 72,9 |
| 45-49 | 97,0 | 61,8 | 96,2 | 61,5 | 98,2 | 62,2 |
| 50-54 | 95,1 | 63,2 | 93,7 | 66,0 | 96,7 | 58,2 |
| 55-59 | 87,9 | 57,5 | 82,6 | 62,8 | 93,9 | 50,8 |
| 60-64 | 81,2 | 48,8 | 73,6 | 47,4 | 91,6 | 50,8 |
| 65 y más | 56,6 | 29,6 | 40,3 | 25,8 | 73,4 | 36,2 |

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Permanente de Hogares 2005. STP/DGEEC

El trabajo de niños y adolescentes no deja de ser importante. Un reciente estudio (Céspedes, 2006) realizado con un módulo especial de la Encuesta de Hogares 2004 revela que más de la mitad de la población de 5 a 17 años trabaja, esto significa unos 970.000 niños y niñas. El promedio de horas trabajadas semanalmente llega a 38,8, lo que significa el 80,8% de una jornada normal adulta. Si bien el trabajo infantil afecta mas relativamente a varones y

niñez urbana, las mujeres y la niñez rural trabajadoras se “encuentran en peores condiciones de vida” (Céspedes, 2006:53) teniendo en cuenta la cantidad de horas trabajadas.

Distribución de la Población Económicamente Activa por área de residencia y sexo, según grupos de edad

| Grupos de edad | Total | | Urbana | | Rural | |
|----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 10-11 | 1,0 | 0,4 | 0,5 | 0,3 | 1,6 | 0,5 |
| 12-14 | 4,4 | 2,5 | 2,2 | 1,4 | 6,8 | 4,5 |
| 15-19 | 12,8 | 10,7 | 10,2 | 10,9 | 15,7 | 10,3 |
| 20-24 | 13,2 | 12,7 | 13,5 | 14,5 | 13,0 | 9,1 |
| 24-29 | 11,3 | 12,2 | 13,1 | 13,6 | 9,3 | 9,5 |
| 30-34 | 10,0 | 12,2 | 11,3 | 12,2 | 8,6 | 12,2 |
| 35-39 | 11,1 | 12,5 | 12,9 | 12,9 | 9,2 | 11,9 |
| 40-44 | 9,7 | 10,2 | 11,1 | 9,4 | 8,1 | 11,8 |
| 45-49 | 8,0 | 7,8 | 8,6 | 7,3 | 7,2 | 8,8 |
| 50-54 | 6,3 | 6,2 | 6,3 | 6,3 | 6,4 | 6,1 |
| 55-59 | 4,4 | 4,6 | 4,2 | 4,3 | 4,7 | 5,3 |
| 60-64 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 2,6 | 3,0 | 3,7 |
| 65 y más | 4,6 | 5,0 | 3,2 | 4,2 | 6,3 | 6,4 |

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Permanente de Hogares 2005. STP/DGEEC

Tasas de actividad por área de residencia y sexo, según nivel de instrucción

| Nivel de instrucción | Total | | Urbana | | Rural | |
|----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| Total | 75,1 | 48,6 | 70,5 | 51,5 | 81,1 | 43,9 |
| Sin instrucción | 62,0 | 38,5 | 55,8 | 31,2 | 65,3 | 43,6 |
| Educación primaria | 71,8 | 41,9 | 61,9 | 42,1 | 80,9 | 41,7 |
| Educación secundaria | 82,1 | 56,8 | 81,3 | 59,6 | 84,5 | 44,8 |
| Educación técnica/superior | 89,1 | 79,7 | 85,6 | 77,9 | 94,4 | 83,8 |
| Educación universitaria | 89,3 | 80,1 | 89,2 | 80,3 | 89,8 | 77,1 |

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Permanente de Hogares 2005. STP/DGEEC

Entre las características familiares que influyen en la participación laboral se encuentra el estado civil. Las mujeres divorciadas y separadas son las que presentan elevadas tasas de participación debido a una mayor responsabilidad en el mantenimiento del hogar y posiblemente también a la inexistencia de una pareja que condicione su salida al mercado laboral. Una parte importante de las mujeres jefas de hogar se encuentra en esta situación. La viudez no necesariamente implica mayor responsabilidad, ya que la edad promedio de las mujeres viudas es mayor que la de las separadas y divorciadas, lo cual supone que los/as hijos/as de las primeras ya no dependen de ellas. Las solteras son las que menos ofrecen su fuerza de trabajo. Este hecho posiblemente esté relacionado con su edad y con una predisposición menor de ingresar al mercado laboral debido a su permanencia en el sistema educativo.

Tasas de actividad por área de residencia y sexo, según estado civil

| Estado civil | Total | | Urbana | | Rural | |
|--------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| Total | 75,1 | 48,6 | 70,5 | 51,5 | 81,1 | 43,9 |
| Casada/o | 91,1 | 58,8 | 88,4 | 59,9 | 95,0 | 57,2 |
| Unida/o | 96,2 | 56,2 | 95,1 | 59,9 | 97,8 | 50,5 |
| Separada/o | 88,2 | 79,7 | 85,8 | 82,8 | 93,5 | 69,6 |
| Viuda/o | 53,9 | 37,4 | 43,8 | 35,4 | 64,8 | 41,3 |
| Soltera/o | 59,8 | 38,1 | 50,9 | 42,5 | 69,9 | 30,7 |
| Divorciada/o | 90,3 | 87,2 | 89,3 | 87,2 | 100,0 | sd |

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Permanente de Hogares 2005. STP/DGEEC

Distribución de la Población Económicamente Activa por área de residencia y sexo, según estado civil

| Estado civil | Total | | Urbana | | Rural | |
|--------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Casada/o | 37,7 | 38,1 | 40,8 | 35,0 | 34,3 | 44,1 |
| Unida/o | 18,4 | 16,9 | 20,6 | 16,6 | 15,9 | 17,5 |
| Separada/o | 1,6 | 4,9 | 2,1 | 6,0 | 1,1 | 2,9 |
| Viuda/o | 1,0 | 4,3 | 0,8 | 4,1 | 1,3 | 4,7 |
| Soltera/o | 41,1 | 35,3 | 35,4 | 37,6 | 47,4 | 30,9 |
| Divorciada/o | 0,2 | 0,5 | 0,3 | 0,7 | 0,0 | 0,0 |

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Permanente de Hogares 2005. STP/DGEEC

Distribución de la Población Económicamente Activa por área de residencia y sexo, según nivel de instrucción

| Nivel de instrucción | Total | | Urbana | | Rural | |
|----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Sin instrucción | 2,2 | 3,5 | 1,3 | 1,8 | 3,2 | 6,4 |
| EEB | 65,8 | 55,6 | 51,6 | 43,4 | 81,6 | 76,6 |
| EM | 20,7 | 21,1 | 29,9 | 28,2 | 10,6 | 8,6 |
| ES | 11,3 | 19,8 | 17,2 | 26,5 | 4,6 | 8,3 |
| NR | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 |

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Permanente de Hogares 2005. STP/DGEEC

Población Económicamente Activa por área de residencia y sexo, según condición de actividad

| Condición de actividad | Total | | Urbana | | Rural | |
|------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Ocupados/as | 71,5 | 45,1 | 65,5 | 47,2 | 79,1 | 41,6 |
| Desocupados/as | 3,7 | 3,5 | 5,0 | 4,3 | 2,0 | 2,3 |
| Inactivos/as | 24,9 | 51,4 | 29,5 | 48,5 | 18,9 | 56,1 |

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Permanente de Hogares 2005. STP/DGEEC

- La oferta laboral fue modificando su perfil en las últimas décadas, aumentando su nivel educativo. Los años de estudio son determinantes en la probabilidad de trabajar, tanto en el caso de los hombres como de las mujeres. A mayor cantidad de años de estudio, mayor es la oferta de trabajo. Esta tendencia es particularmente importante en el sector urbano. Obsérvese que en cada tramo de años de estudio se incrementa la tasa de participación, mientras que en el sector rural una diferencia importante se produce cuando las personas logran terminar la educación escolar básica, diferencia que se acentúa en el nivel superior o universitario. La participación laboral de las mujeres que cuentan con 13 años o más de estudios supera ampliamente la tasa global de participación (35%) tanto en el sector urbano como rural.

La demanda de trabajo

El nivel del empleo

La tasa de ocupación en Paraguay se ha mantenido relativamente alta, ubicándose en 94,2% para el año 2005. Se observan diferencias entre las áreas urbanas y rurales y por sexo. Los hombres y el sector rural presentan tasas más altas. Las mujeres urbanas son las que presentan el menor nivel de ocupación.

Esta información debe ser analizada con mayor profundidad atendiendo a las características de la ocupación y a la existencia del desempleo oculto. Estos datos se exponen en el apartado A.3) Problemas de empleo.

| Nivel de empleo | Total | | Urbana | | Rural | |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| Tasa de ocupación | 95,1 | 92,7 | 92,9 | 91,7 | 97,6 | 94,7 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Ocupados | 76,7 | 68,0 | 71,4 | 64,2 | 82,2 | 75,2 |
| Subocup. visible | 4,6 | 11,2 | 4,9 | 10,7 | 4,2 | 12,1 |
| Subocup.invisible | 18,8 | 20,8 | 23,7 | 25,1 | 13,5 | 12,6 |

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares 2005.

La estructura del empleo según ocupación principal y rama de actividad.

Diversos factores determinan la estructura actual del empleo. En el sector rural impactaron la crisis de la economía campesina, el modelo agroexportador y la ausencia de una reforma estructural de la tierra. En el sector urbano, las nuevas fuentes de empleo creadas por el proceso de urbanización y la ampliación de las credenciales educativas influyeron en la demanda de empleo.

Estructura del empleo según ocupación principal por sexo y área de residencia

| Ocupación principal | Total | | Urbana | | Rural | |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Miembros PE, PL y PJ y directivos | 3,2 | 2,9 | 5,3 | 3,9 | 0,9 | 0,9 |
| Profesionales científicos e intelectuales | 3,8 | 8,8 | 5,3 | 10,4 | 2,1 | 5,8 |
| Técnicos/as y profesionales de nivel medio | 4,6 | 4,1 | 7,8 | 5,7 | 1,2 | 1,1 |
| Empleados/as de oficina | 3,2 | 6,4 | 5,8 | 9,1 | 0,5 | 1,5 |
| Trabajadores/as de servicios y vend. de comercios | 10,6 | 22,4 | 16,5 | 26,0 | 4,3 | 15,6 |
| Agricultores/as y trabajadores/as agropecuarios y pesqueros | 33,5 | 21,4 | 5,8 | 4,5 | 62,9 | 52,7 |
| Oficiales, operarios/as y artesanos/a | 17,6 | 6,6 | 26,4 | 7,8 | 8,2 | 4,4 |
| Operadores/as de instalaciones y máquinas y montadores/as | 6,5 | 0,5 | 8,5 | 0,7 | 4,4 | 0,1 |
| Trabajadores/as no calificados | 16,9 | 26,9 | 18,1 | 31,8 | 15,5 | 18,0 |
| Fuerzas Armadas | 0,2 | 0,0 | 0,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares 2005.

Los hombres se ocupan principalmente en actividades ligadas a la producción agrícola y ganadera o como artesanos y operarios. En las últimas décadas se observa una pérdida de importancia relativa de la primera de las ocupaciones citadas. Las mujeres, por su lado, se ubican como trabajadoras en servicios, comerciantes y vendedoras, al igual que en décadas anteriores. Cabe señalar la importancia que tienen las profesionales y técnicas debido a la inclusión en esta categoría de las profesionales de la salud (enfermeras) y de la educación (docentes), ocupaciones típicamente femeninas y que han tenido un crecimiento significativo debido a la ampliación de los servicios del Estado en las últimas décadas.

En el sector urbano, como es de esperar, la actividad agrícola de los hombres no es relevante, sí el empleo en los servicios y en menor proporción en la industria; mientras que para las mujeres el trabajo en el comercio y los servicios adquiere importancia en el periodo estudiado. El trabajo en las ocupaciones relacionadas con actividades profesionales o técnicas ha sido importante, pero además muestra un aumento de dicha importancia. También se

observa un gran número de mujeres como trabajadoras no calificadas. Esta categoría se incorpora en los censos y encuestas desde 2002, perdiéndose la posibilidad de analizar con mayor profundidad a casi un cuarto de las mujeres.

Las ocupaciones vinculadas a la industria nunca fueron significativas en el área rural, evidenciando el carácter extractivo de la actividad económica en el sector y la poca importancia de la agroindustria como generador de empleo. De hecho, el sector secundario (producción industrial) de la economía perdió peso relativo en los últimos 40 años, tanto en la estructura del empleo como en la del Producto Interno Bruto. En el área rural, la ocupación predominante para los hombres es la agrícola/ganadera con una caída en su importancia en los últimos 10 años.

Estructura del empleo según rama de actividad por sexo y área de residencia

| Rama de actividad | Total | | Urbana | | Rural | |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Agricultura, ganadería, caza y pesca | 38,8 | 22,3 | 6,6 | 4,7 | 72,8 | 55,1 |
| Minas y canteras | 0,4 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,6 | 0,0 |
| Industrias manufactureras | 10,0 | 8,6 | 14,3 | 10,7 | 5,4 | 4,8 |
| Electricidad, gas y agua | 0,9 | 0,3 | 1,6 | 0,4 | 0,1 | 0,1 |
| Construcción | 8,8 | 0,0 | 12,9 | 0,0 | 4,5 | 0,0 |
| Comercio, restaurantes y hoteles | 20,2 | 25,5 | 32,1 | 29,9 | 7,7 | 17,3 |
| Transporte y comunicaciones | 5,1 | 1,5 | 7,3 | 2,0 | 2,7 | 0,4 |
| Finanzas, seguros, inmuebles | 4,2 | 3,2 | 7,5 | 4,6 | 0,6 | 0,4 |
| Servicios comunales, sociales y personales | 11,7 | 38,6 | 17,5 | 47,6 | 5,6 | 21,8 |

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares 2005.

Las mayores oportunidades laborales se crearon a partir del proceso de urbanización que generó una mayor actividad económica en las ramas ligadas al comercio y servicios. Por otro lado, el mayor nivel de ingreso en las ciudades, junto con la salida al mercado de trabajo de las mujeres con mayor nivel educativo derivó, probablemente, en un aumento de la demanda de trabajo doméstico.

La estructura del empleo según categoría ocupacional.

El análisis del empleo por categoría ocupacional es relevante por varios motivos. En primer lugar porque las grandes diferencias entre estos dos grupos, que afectan a la calidad del empleo (estabilidad y regularidad del ingreso, seguridad social, etc.) y, por ende, a las posibilidades de bienestar de la familia. En segundo lugar porque la política estatal puede influir en forma directa en el trabajo en relación de dependencia; sin embargo su incidencia en el trabajo por cuenta propia o en el familiar es menos clara y requiere probablemente mayor esfuerzo gubernamental. En tercer lugar porque la segmentación del mercado laboral en dos grandes grupos -asalariados y por cuenta propia- es particularmente importante desde

la perspectiva de género. En Paraguay, las mujeres han estado tradicionalmente ubicadas en el trabajo en relación de dependencia o asalariado.

Estructura del empleo según categoría ocupacional por sexo y área de residencia

| Categoría ocupacional | Total | | Urbana | | Rural | |
|-----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Empleado/a público | 5,9 | 10,8 | 8,9 | 12,9 | 2,8 | 7,0 |
| Empleado/a privado | 9,1 | 12,0 | 15,7 | 16,9 | 2,1 | 3,0 |
| Obrero/a público | 1,6 | 0,9 | 2,7 | 1,2 | 0,5 | 0,3 |
| Obrero/a privado | 27,7 | 6,1 | 33,6 | 7,3 | 21,5 | 3,9 |
| Empleador/a o patrón | 5,8 | 2,4 | 8,3 | 3,3 | 3,1 | 0,9 |
| Cuenta propia | 35,7 | 39,2 | 26,3 | 29,7 | 45,7 | 56,9 |
| Famil. no remunerado | 13,1 | 9,6 | 2,9 | 5,7 | 23,8 | 16,8 |
| Trabajo doméstico | 1,0 | 18,9 | 1,5 | 23,0 | 0,5 | 11,3 |
| NR | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares 2005.

El trabajo por cuenta propia ha ocupado tradicionalmente a una importante proporción de la Población Económicamente Activa paraguaya, con una mayor preponderancia en el sector rural.

Dada la estructura productiva del sector rural, caracterizada por la existencia de pequeñas unidades campesinas con un uso intensivo de fuerza de trabajo familiar, el trabajo por cuenta propia y el familiar no remunerado concentra a casi el 73% de la población rural que trabaja. Los hombres se ubican además como obreros privados y las mujeres como trabajadoras domésticas.

El trabajo no remunerado de las mujeres ha venido perdiendo importancia relativa, probablemente debido a la apertura de puestos de trabajo remunerados en el mismo sector rural o en el área urbana. Este último hecho motivó la migración femenina hacia las ciudades, convirtiéndolas en protagonistas de un fenómeno tradicionalmente masculino.

Las brechas entre hombres y mujeres se observan claramente. Las mujeres se encuentran sobre representadas en el trabajo doméstico y como empleadas públicas o privadas; mientras que los hombres en el trabajo como obrero privado.

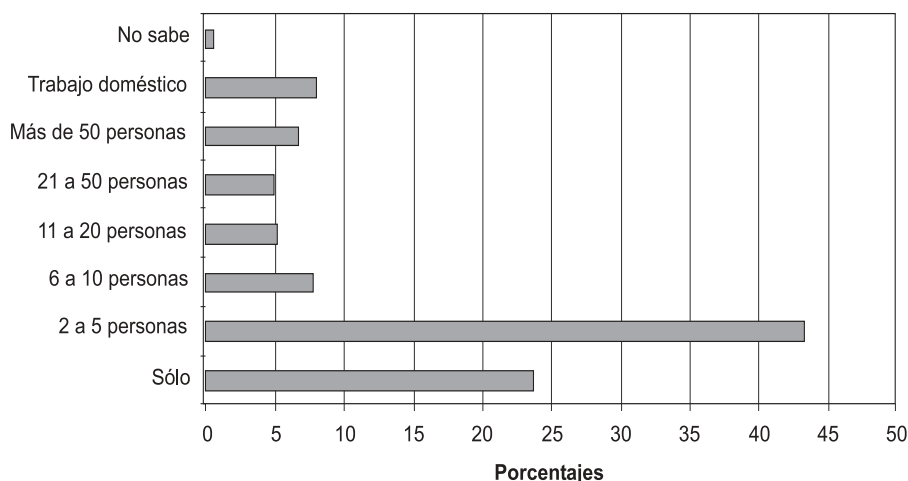
La edad no sólo influye en las tasas de participación laboral femenina, también afecta a la estructura del empleo. Las mujeres jóvenes tienen una mayor participación en el trabajo como empleada u obrera, con una disminución del peso relativo de esta ocupación a partir de los 20 años en el sector urbano y de los 30 años en el sector rural. El trabajo por cuenta propia muestra una importancia mayor a partir de los 35 y 40 años en los sectores urbano y rural respectivamente. Este comportamiento podría estar relacionado con el número de

hijos/as: a medida que las mujeres van teniendo más hijos e hijas, optan por dejar el trabajo dependiente, trasladándose hacia el trabajo por cuenta propia o informal.

La estructura del empleo según tamaño de la empresa.

El papel de las MPYMES es sumamente relevante en el empleo en Paraguay. El siguiente cuadro muestra que gran parte de las personas ocupadas se concentra en emprendimientos pequeños o trabajan solas. Esta situación puede estar implicando serios problemas en el sistema productivo. Por un lado, la mayoría de las micro y pequeñas empresas son familiares, por lo que la demanda de trabajo se satisface con miembros de la misma familia, sin considerar las características personales, como la productividad, el capital humano, etc. Por otro lado, un aspecto señalado por el sector financiero es la aversión al riesgo de estos empresarios y empresarias, lo que desincentiva el endeudamiento a largo plazo y obstaculiza las posibilidades de incorporar mayor y mejor tecnología a los procesos productivos. Los plazos preferidos por este sector económico no superan los 12 meses.

Estructura del empleo según tamaño de la empresa



Fuente: DGEEC. Principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2005. Empleo y pobreza. Fernando de la Mora, 2006.

Otro problema radica en la ausencia de cultura empresarial que garantice controles de calidad, aumento de la productividad y cumplimiento de contratos. Esta ausencia impide que la asociatividad y la conformación de cadenas productivas rindan los frutos que se esperan, sobre todo frente a las posibilidades que ofrece la apertura económica.

Problemas del empleo

Alrededor de un tercio de la PEA presenta problemas en el empleo. Estos problemas afectan particularmente a las mujeres, cuyas tasas sobrepasan en todos los casos a las de los hombres, a excepción del desempleo oculto.

Las mayores tasas de desempleo pueden darse por diversas razones. Una de ellas es que en situaciones de recesión o crisis económica los puestos de trabajo que se decidirían cerrar son los femeninos bajo la consideración de que el ingreso de las mujeres es “complementario” en el hogar, por lo tanto su trabajo remunerado es más “prescindible” que el de los hombres. Desde la oferta de trabajo, la mayor flexibilidad de las mujeres para entrar y salir del mercado, así como su inserción en puestos de tiempo parcial y sin estabilidad (sin contrato) puede facilitar esta situación.

En Paraguay, varios factores adicionales al anterior pudieron haber tenido un impacto negativo sobre el empleo de las mujeres. Las sucesivas crisis financieras de la década de los noventa que redujo a la mitad la cantidad de bancos y financieras, así como la retracción de la rama de confecciones impactaron en dos sectores con amplia participación laboral femenina.

El desempleo oculto (personas en edad de trabajar que no tienen empleo y no realizan gestiones para encontrarlo porque perdieron las esperanzas de encontrarlo, pero que estarían dispuestas a trabajar si le ofrecieran un empleo), por su parte, tiene que ver con las expectativas que tengan las personas sobre la posibilidad de conseguir trabajo. Si estas expectativas son muy pesimistas, las personas se desaniman y dejan de buscar empleo, por lo cual se declaran no activas. De esta manera, la tasa de desempleo abierta disminuye no porque el mercado laboral haya creado nuevos puestos de trabajo sino porque las personas sin empleo dejaron de buscarlo.

Desempleo y subempleo por sexo y área de residencia

| Desempleo y subempleo | Total | | Urbana | | Rural | |
|------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| Desempleo total | 7,4 | 13,3 | 10,5 | 13,3 | 3,9 | 13,2 |
| Desempleo abierto | 4,9 | 7,3 | 7,1 | 8,3 | 2,4 | 5,3 |
| Desempleo oculto | 7,6 | 5,7 | 8,1 | 5,4 | 6,5 | 6,2 |
| Subocupación total | 23,3 | 32,0 | 28,6 | 35,8 | 17,8 | 24,8 |
| Subocupación visible | 4,6 | 11,2 | 4,9 | 10,7 | 4,2 | 12,1 |
| Subocupación invisible | 18,8 | 20,8 | 23,7 | 25,1 | 13,5 | 12,6 |

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares 2005.

El comportamiento de las tasas de desempleo está fuertemente influenciado también por la edad, el nivel educativo y el hecho de ser jefe/a de hogar. El desempleo abierto afecta en mayor medida a la juventud (15-24 años). Mientras la tasa general de desempleo abierto es

de 5,8%, la de la juventud llega al 12,3%, cifra que se eleva al 16,2% en el caso de las mujeres (DGEEC, 2006).

Uno de los problemas de empleo más importantes es la gran proporción de personas que trabajan en el sector informal de la economía. Los datos del Censo del 2002, muestran que el 40% de los hombres trabaja allí, frente a poco menos de un tercio (30,1%) de las mujeres. Dos factores podrían explicar esta diferencia. Por un lado, las mayores oportunidades educativas ofrecidas a las mujeres le permitieron optar por empleos “formales”. Hay que recordar que a partir de 2002 el porcentaje de mujeres que supera 13 años de estudio es mayor que el de los hombres. Por otro lado, y relacionado con lo anterior, la expansión del empleo en el sector público en la década de los 90, especialmente en el ámbito de la educación benefició a las mujeres en particular. Desde 1989 hasta 1996, los datos que presenta Carosini (1998) señalan que el empleo público ya había crecido en unos 35.000 nuevos cargos de los cuales 24.000 son en el Ministerio de Educación y Cultura y 4.000 en las universidades. Para 2005, alrededor del 11,7% de las mujeres que trabaja lo hace en instituciones públicas, mientras que en el caso de los hombres esta cifra llega a 7,5%.

La participación de las mujeres casadas, unidas, separada/divorciadas y viudas en el SIU es mayor que en el resto del empleo urbano, mientras que las solteras son mayoría en el sector formal. De la misma manera, el número de hijos parecería ser determinante, ya que casi la mitad de las mujeres empleadas en este sector tiene tres hijos o más y un tercio entre uno y dos hijos. La presencia de mujeres sin hijos en el SIU es minoritaria (Serafini, 2005).

El hecho de ser jefa de hogar también ejerce una influencia importante. Del total de mujeres jefas de hogar pertenecientes a la Población Económicamente Activa (PEA) urbana, el 40% trabaja en el SIU (Serafini, 2005). En el caso del hombre, sin embargo, el hecho de ser jefe no le impulsa a ubicarse en este sector. Esta alta proporción de mujeres jefas trabajando informalmente haría pensar que, a pesar de que sus hogares presentan arreglos familiares que suponen la transferencia de responsabilidades domésticas hacia otros miembros (madres, nueras), la necesidad de combinar trabajo remunerado con trabajo familiar sigue constituyendo un factor determinante en el mercado laboral femenino.

Los años de educación son determinantes en la ocupación, tanto de hombres como de mujeres. Los datos señalan que a mayor cantidad de años de estudios, disminuye la probabilidad de emplearse en el SIU o en el empleo doméstico, aunque en el caso de las mujeres, un tercio de las que cuenta con mayor educación (10 años o más) permanece en el sector informal. Éste podría ser el único grupo de mujeres que cuenta con condiciones para elegir permanecer allí en lugar de buscar un empleo formal, frente a las demás mujeres que por su bajo nivel educativo, independientemente de otros factores (edad, número de hijos) no tiene otra opción.

El desempleo afecta particularmente a las personas que cuentan entre 6 y 12 años de estudio, mientras que quienes no tienen ningún año de estudio o las que tienen 13 o más años son las que presentan menores tasas evidenciando la existencia de un mercado labo-

ral segmentado que demanda mano de obra de muy baja calificación por un lado (trabajo agrícola, cuenta propia) y de alta calificación por el otro.

Finalmente, cabe señalar que los/as jefes/as de hogar presentan tasas de desempleo menores que los no jefes/as. La explicación estaría en la responsabilidad que tienen en el mantenimiento del hogar. Esta compulsión al trabajo se traduce en un empleo de baja calidad, ya que estas personas están obligadas a aceptar malos empleos o a generar ellas mismas su fuente de ingreso.

Las remuneraciones

Las remuneraciones presentan diferencias importantes entre áreas de residencia y sexo, pero con un mismo patrón: las mujeres y las personas del área rural son las que reciben menores ingresos.

Promedio de ingreso mensual según categoría de ocupación por área de residencia y sexo

En miles de guaraníes

| Rama de actividad | Total | | Urbana | | Rural | |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| Total | 1.153 | 747 | 1.432 | 864 | 776 | 502 |
| Miembros PE, PL y PJ y directivos | 5.268 | 2.044 | 5.777 | 2.158 | 2.065 | 1.086 |
| Profesionales científicos e intelectuales | 2.181 | 1.423 | 2.573 | 1.561 | 1.140 | 964 |
| Técnicos/as y profesionales de nivel medio | 1.547 | 1.211 | 1.618 | 1.208 | 1.046 | 1.243 |
| Empleados/as de oficina | 1.343 | 1.087 | 1.369 | 1.107 | 1.010 | 864 |
| Trabajadores/as de servicios y vend. de comercios | 1.181 | 706 | 1.227 | 768 | 975 | 519 |
| Agricultores/as y trabajadores/as agropecuarios y pesqueros | 820 | 402 | 1.230 | 219 | 766 | 439 |
| Oficiales, operarios/as y artesanos/a | 925 | 500 | 973 | 544 | 763 | 344 |
| Operadores/as de instalaciones y máquinas y montadores/as | 1.219 | 879 | 1.277 | 891 | 1.099 | 600 |
| Trabajadores/as no calificados | 593 | 528 | 666 | 566 | 499 | 401 |
| Fuerzas Armadas | 2.146 | 3.700 | 2.146 | 3.700 | | |

Fuente: DGEEC. Mano de obra. Encuesta Permanente de Hogares. Fernando de la Mora, 2006.

**Promedio de ingreso mensual según categoría de ocupación
por área de residencia y sexo**

En miles de guaraníes

| Categoría ocupacional | Total | | Urbana | | Rural | |
|-----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| Total | 1.153 | 747 | 1.432 | 864 | 776 | 502 |
| Empleado público | 1.730 | 1.322 | 1.966 | 1.406 | 931 | 1.032 |
| Empleado privado | 1.533 | 1.197 | 1.582 | 1.238 | 1.140 | 756 |
| Obrero público | 1.480 | 831 | 1.566 | 839 | 1.002 | 771 |
| Obrero privado | 839 | 633 | 907 | 693 | 725 | 425 |
| Empleador o patrón | 3.707 | 2.126 | 4.420 | 2.232 | 1.705 | 1.366 |
| Cuenta propia | 789 | 475 | 918 | 521 | 710 | 431 |
| Famil. no remunerado | 732 | 554 | 778 | 590 | 592 | 417 |
| Empleado doméstico | 1.153 | 747 | | | | |

Fuente: DGEEC. Mano de obra. Encuesta Permanente de Hogares. Fernando de la Mora, 2006.

**Promedio de ingreso mensual según categoría de ocupación
por área de residencia y sexo**

En miles de guaraníes

| Rama de actividad | Total | | Urbana | | Rural | |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| Total | 1.153 | 747 | 1.432 | 864 | 776 | 502 |
| Agricultura, ganadería, caza y pesca | 787 | 404 | 1.180 | 241 | 737 | 437 |
| Minas y canteras | 889 | 239 | 1.246 | 239 | 815 | |
| Industrias manufactureras | 1.589 | 777 | 1.869 | 865 | 799 | 359 |
| Electricidad, gas y agua | 3.194 | 3.589 | 3.363 | 4.023 | 1.063 | 636 |
| Construcción | 945 | 597 | 1.019 | 597 | 719 | |
| Comercio, restaurantes y hoteles | 1.132 | 744 | 1.177 | 814 | 874 | 525 |
| Transporte y comunicaciones | 1.744 | 1.447 | 1.938 | 1.542 | 1.173 | 673 |
| Finanzas, seguros, inmuebles | 1.729 | 1.596 | 1.718 | 1.608 | 1.868 | 1.336 |
| Servicios comunales, sociales y personales | 1.294 | 782 | 1.411 | 824 | 711 | 613 |

Fuente: DGEEC. Mano de obra. Encuesta Permanente de Hogares. Fernando de la Mora, 2006.

Hogares por ingreso mensual según sexo del jefe/a

| Rangos de Ingreso | Jefes | Jefas |
|--------------------------|-------|-------|
| Total | 100,0 | 100,0 |
| Menos de 500.000 | 11,5 | 15,8 |
| De 500.000 a 999.000 | 18,8 | 21,7 |
| De 1.000.000 a 1.499.000 | 19,1 | 17,7 |
| De 1.500.000 a 1.999.000 | 13,7 | 12,5 |
| De 2.000.000 a 2.499.000 | 10,6 | 9,0 |
| De 2.500.000 y más | 26,4 | 23,2 |

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares 2005.

Las especificidades de género en el mercado de trabajo

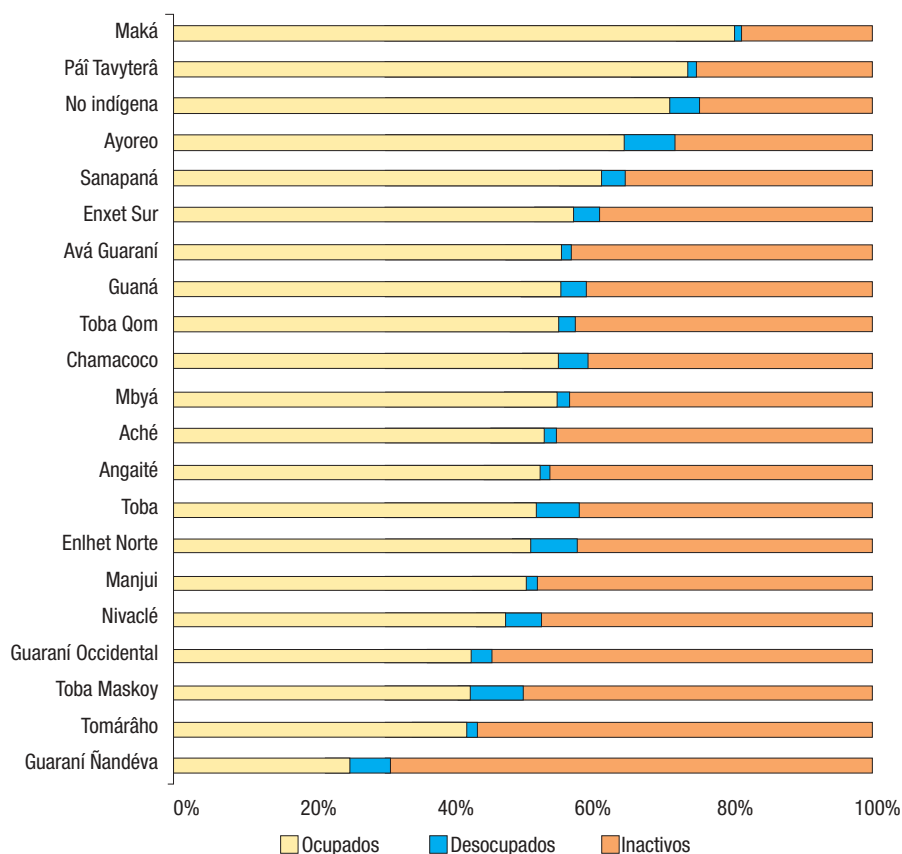
El acceso al capital humano

- El *analfabetismo*, si bien fue disminuyendo en las últimas décadas, todavía es alto y afecta particularmente a las mujeres adultas y campesinas.
- En la niñez y juventud no existen brechas en los *años promedio de estudio* entre hombres y mujeres; inclusive, en el sector urbano hay una pequeña ventaja para las mujeres.
- La diferencia en el nivel educativo a favor de los hombres se inicia a partir de los 35 años y aumenta con la edad.
- Las brechas en el sector rural son mayores.
- Las *tasas de asistencia escolar y estudiantil* actuales presentan diferencias por sexo, edad y área de residencia.
- El área urbana muestra mayores tasas de asistencia en todos los grupos etáreos, pero además las diferencias entre hombres y mujeres revelan ventajas para las últimas. En el ámbito de la educación se verificaron transformaciones importantes en lo que se refiere a la disminución de las brechas entre hombres y mujeres. No sólo se iguala la asistencia escolar, sino que las mujeres son proporcionalmente más que los varones.
- Por grupos de edad, las mayores tasas se verifican en las edades tempranas, como es de esperar, aunque debieran ser más altas.
- Importante disminución en la asistencia a partir de los 15 años, edad que generalmente coincide con la conclusión del nivel básico.
- La caída es más rápida en el sector rural. Las mayores oportunidades para las jóvenes en el sector urbano se observan en la diferencia en el acceso en las edades correspondientes a educación media y superior o universitaria.
- El factor económico es una de las *razones para dejar de estudiar*.
- La segunda razón varía según el sexo: el varón abandona los estudios porque “no quiere estudiar”, mientras que las mujeres por problemas familiares. Esta razón hace suponer la existencia de consideraciones de género en la decisión de estudiar. La hipótesis que se plantea es que las responsabilidades del hogar, al caer principalmente sobre las mujeres, obstaculizan su permanencia en el sistema educativo, con la consecuencia posterior de una menor competitividad en el mercado derivada de su escasa inversión en capital humano.
- El impacto de los factores culturales diferenciados por sexo en la educación no sólo se observan en las razones del abandono de los estudios. La elección de la carrera (superior o universitaria) también se encuentra influida por estos factores teniendo en cuenta las brechas existentes en algunas carreras. La formación docente, la medicina y la arquitectura presentan una mayor concentración relativa de mujeres; mientras que ingeniería, informática, y las carreras vinculadas a la agricultura y ganadería o a los servicios de seguridad son las preferidas por los hombres.

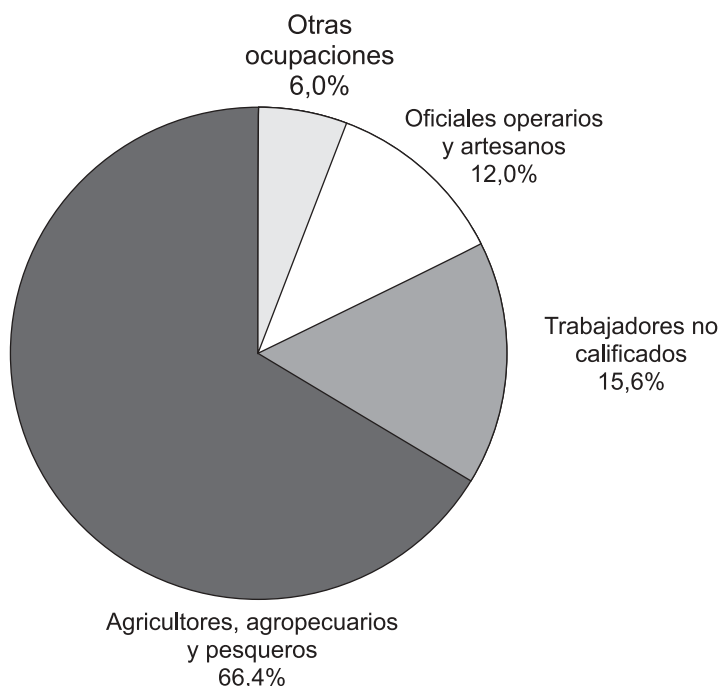
- La selección de las carreras también está relacionada con la estructura del mercado laboral. La matrícula, tanto de hombres como de mujeres, está concentrada en el sector terciario: docencia, servicios sociales, comercio y administración o en las carreras que permiten el ejercicio profesional independiente: derecho y medicina; mientras que las carreras relacionadas con el sector secundario tienen menos demanda (ingenierías, industria y producción), a excepción de arquitectura. La escasa demanda de mano de obra calificada del sector primario se traduce en una baja importancia relativa de las carreras como veterinaria o las relacionadas con la agricultura.

La actividad económica indígena

Dadas las diferencias culturales que separan a los pueblos indígenas en el Paraguay y la población indígena, su inserción laboral no refleja dicha distancia. Mientras la PEA total en 2005 era del 61,8%, la PEA indígena llegaba al 60%. Condición de actividad de la población indígena de 10 años y más por etnia, 2002



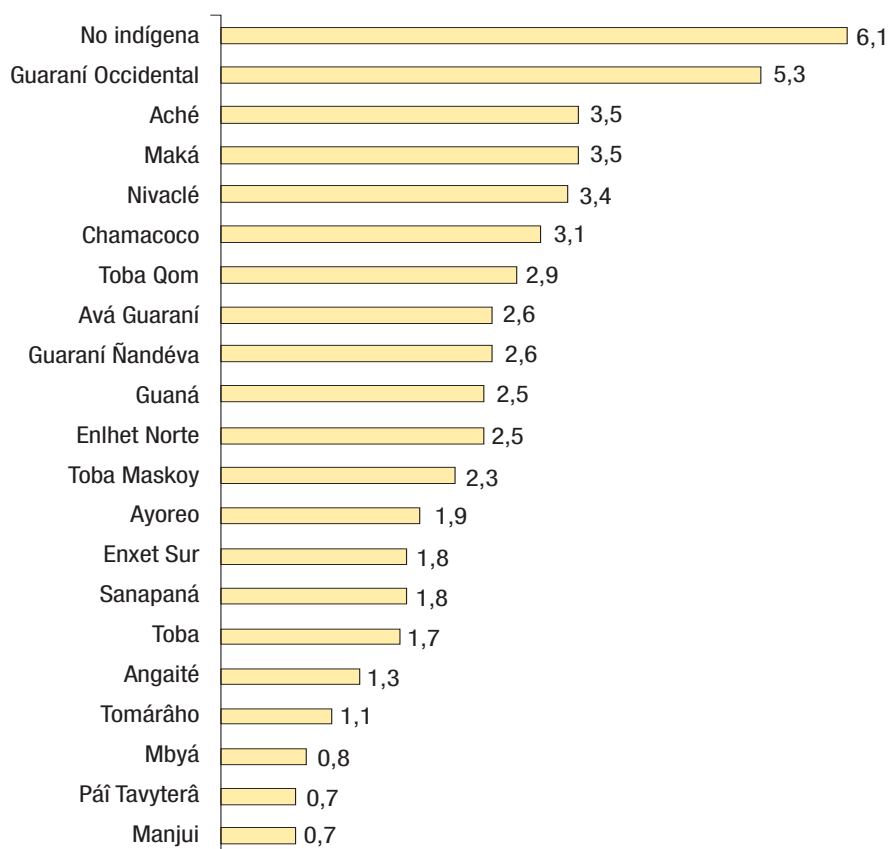
Dos tercios de la PEA se ubica en actividades agropecuarias, ya sea por cuenta propia o como peones de estancias y la restante en el trabajo no calificado, 27,6% en actividades artesanales o como operarios y el restante en otras actividades.



Fuente: Arce Bordón, Alicia. Población Indígena. DGEEC. Fernando de la Mora, 2005.

El estudio de Bedoya y Bedoya (2005) encontró la existencia de trabajo forzoso y relaciones de trabajo basadas en servidumbre por deudas en el Chaco paraguayo, afectando este problema a la población masculina indígena. Un rasgo relevante del comportamiento laboral indígena es la baja participación económica de las mujeres (alrededor de un tercio) en la mayoría de las etnias, pero con una participación mayor que la de los hombres en las etnias Manjui y Maká, ambas de la familia lingüística Mataco Mataguayo. Los datos censales no proveen información sobre el nivel de ingreso y las encuestas de hogares no incorporan a la población indígena de manera que la información obtenida sea representativa. Una de las dificultades más importantes que tienen los pueblos indígenas para incorporarse al empleo constituye su escaso nivel educativo. El siguiente gráfico muestra que el analfabetismo afecta a casi la totalidad de las etnias

Promedio de años de estudio de la población de 15 años y más por etnia, 2002.



Fuente: Arce Bordón, Alicia. Población Indígena. DGEEC. Fernando de la Mora, 2005.

La actividad económica de las personas con discapacidad

En Paraguay, al igual que en América Latina, se verifican altas tasas de inactividad y bajas tasas de ocupación de las personas con discapacidad con relación al resto de la población paraguaya, aunque cabe señalar que las brechas por sexo se mantienen.

Condición de actividad según sexo, 2002

| Sexo | Ocupados | Inactivos |
|---------|----------|-----------|
| Total | 17,58 | 81,45 |
| Hombres | 25,01 | 73,70 |
| Mujeres | 8,59 | 90,81 |

Los hombres ocupados se concentran mayoritariamente en la categoría de trabajador por cuenta propia, empleado y obrero y las mujeres se concentran en el trabajo por cuenta propia, como empleada, obrera y trabajadora doméstica. El trabajo por cuenta propia es relativamente más alto en este grupo poblacional, lo cual podría estar mostrando la exclusión sociolaboral y, por lo tanto, la necesidad de recurrir a esta categoría ocupacional para lograr el mantenimiento de la familia. El 19,1% de las personas discapacitadas son jefas de hogar.

Población de 15 años y más de edad económicamente activa con y sin discapacidad por categoría ocupacional, según sexo, 2002

| Categoría ocupacional | Con discapacidad | | Sin discapacidad | |
|------------------------------|------------------|--------------|------------------|--------------|
| | Varones % | Mujeres % | Varones % | Mujeres % |
| Trabajador por cuenta propia | 56,89 | 47,58 | 47,47 | 30,80 |
| Familiar no remunerado | 7,93 | 4,67 | 4,92 | 2,18 |
| Patrón | 2,80 | 1,97 | 3,44 | 2,28 |
| Empleado doméstico | 0,97 | 23,40 | 0,80 | 25,49 |
| Empleado / obrero | 30,26 | 20,65 | 42,21 | 36,74 |
| Busca su primer empleo | 0,59 | 1,32 | 0,59 | 1,60 |
| No informado | 0,57 | 0,42 | 0,57 | 0,91 |

El análisis del empleo en el sector público revela que allí trabajan 429 personas con discapacidad, lo que representa el 0,2% del total de trabajadores públicos. Esto significa que el estado absorbe aproximadamente al 6% de la población con discapacidad en edad de trabajar, frente al 5,7% de la población sin discapacidad. Por consiguiente, los datos del censo revelan que no hay medidas que alienten el empleo de personas con discapacidades en el sector público. Igual que la población indígena, la exclusión laboral está explicada, en parte, por la exclusión educativa, lo que determina en estos dos grupos poblacionales una acumulación de desventajas que van profundizando sus desigualdades a lo largo de su vida.

Años de estudio de la población con discapacidad (10 años y más), 2002

| Área de residencia | Total | Menos de 6 años | Entre 7 y 12 años | 13 años o más |
|--------------------|--------|-----------------|-------------------|---------------|
| Total | 100,00 | 88,01 | 9,46 | 2,53 |
| Rural | 100,00 | 95,07 | 4,38 | 0,55 |
| Urbana | 100,00 | 81,92 | 13,84 | 4,24 |

El acceso a la tierra

La tierra es uno de los principales recursos productivos para la Población Económicamente Activa rural en Paraguay. Constituye el medio de vida de una parte importante de las familias que basan su economía en la pequeña agricultura. Para este sector social, la tierra es parte de su substrato social y cultural.

A pesar de la importancia que reviste este recurso, Paraguay se ubica como uno de los países con mayor desigualdad en la distribución de la tierra. La información estadística proporcionada por el Censo Agropecuario del año 1991 muestra que el 37,7% de las explotaciones agrícolas de menos de 5 hectáreas abarca menos del 1% de la superficie cultivable. Las pequeñas explotaciones tienen, en promedio, 2 hectáreas, por lo que el desarrollo de una agricultura que posibilite una buena calidad de vida se hace muy difícil, sobre todo teniendo en cuenta el alto nivel de fecundidad en las familias campesinas.

La Encuesta Integrada de Hogares del año 2002, también provee información acerca de la distribución de la tierra. Según esta fuente, el 29,7% de la población rural no posee tierras, el 60% de la población con menos tierra posee el 6,6% y el 10% con más tierra posee el 66,4% de la superficie.

Al analizar la tenencia de tierra por sexo (Paraguay sin excusas, 2005), el 9,4% de las fincas cuenta con una propietaria mujer y éstas representan el 8% de la superficie en propiedad individual. El Informe Sombra sobre el cumplimiento de la CEDAW muestra que las regiones de antiguos asentamientos tienen una mayor participación de las mujeres como propietarias (12%), frente al 8% en las regiones recientemente colonizadas.

No hay datos recientes acerca de la evolución de este problema, sin embargo, dado el avance de la producción agrícola intensiva en capital (soja, trigo) y de la ganadería hacen suponer que la distribución de la tierra estaría empeorando. De hecho, el nivel de conflictividad en torno a la tierra no ha disminuido.

LAS PRINCIPALES POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE EMPLEO EXISTENTES EN EL PAÍS

- i. Plan de crecimiento económico con equidad: este documento fue producto del Foro de San Bernardino realizado en el año 2004 con la participación de diversos sectores sociales y económicos. Los resultados de dicho foro constituyen “uno de los elementos esenciales del Programa de Gobierno 2003-2008”. El objetivo del Plan es construir un nuevo modelo económico, basado “en una economía de mercado con responsabilidad social, fiscal y ambiental y en la estabilidad macroeconómica, con una adecuada combinación del mercado y el Estado”¹.

¹ Plan de Crecimiento Económico con Equidad. San Bernardino, 2004.

Las líneas de acción que se plantean en el documento son: la reforma y modernización de la administración pública; entorno económico confiable y previsible; crecimiento económico sostenible; igualdad de oportunidades en educación, para mejorar el capital humano; proyección externa e inserción internacional; y combate a la pobreza y exclusión social.

Cuatro líneas de acción incorporaron aspectos que hacen referencia al empleo. A continuación se transcriben los objetivos específicos en cada una de ellas.

- Reforma y modernización de la administración pública: capacitación y profesionalización de los recursos humanos del sector público. Establecimiento de una carrera administrativa y profesional.
- Crecimiento económico sostenible: promoción del incremento del capital humano.
- Igualdad de oportunidades en educación: política global de desarrollo de la educación superior.
- Combate a la pobreza y exclusión social: programas de generación de empleo e ingreso para los pobres.

ii. Lineamientos para la política de empleo nacional

Este documento señala que entre julio y agosto de 2005 se convocó a reuniones técnicas con cada central sindical y representantes del sector empresarial para discutir el texto de la política de empleo elaborado por el Servicio Nacional del Empleo (SENADE) del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT). Dicho texto también se puso a consideración del Grupo Nacional de Alto Nivel de Empleo. Los principales lineamientos acordados se transcriben a continuación:

- Sostenibilidad de condiciones macroeconómicas y sociales favorables para promover la inversión privada que genera fuentes de trabajo.
- Integrar el objetivo empleo en las políticas comerciales, productivas, educativas, migratorias, de formación profesional y de seguridad social.
- Promoción del desarrollo de las micro y pequeñas empresas basada en la generación de condiciones para la facilitación de la formalización para el acceso a créditos, asistencia técnica y capacitación empresarial.
- Capacitación de los recursos humanos mejorando sus condiciones de empleabilidad y encausando la iniciativa privada poniendo a su disposición servicios de formación, orientación e intermediación laboral. La capacitación debe estar articulada a los requerimientos de las empresas y del desarrollo tecnológico.
- La promoción del diálogo social para impulsar adecuaciones normativas que incentiven la contratación de trabajadores y sirva de base a la modernización y el fortalecimiento institucional y jurídico.
- Fuerte apoyo al mejoramiento de la producción agrícola-ganadera, incentivando la creación de clusters (producción en cadena). El apoyo al sector rural resulta clave porque actúa también como elemento preventivo de migración campo-ciudad.
- Desarrollo de planes y programas especiales que atiendan problemáticas de empleo de grupos poblacionales específicos: programas y medidas para incentivar el empleo juvenil, el empleo de mujeres, programas de reinserción laboral de grupos específicos, etc.

El documento, además de estos lineamientos, cuenta con un breve diagnóstico en el que se incorporan los principales problemas del trabajo en Paraguay, aunque sin considerar la calidad del empleo, ni un análisis desde la perspectiva de género o de los grupos particularmente afectados como la juventud, la población indígena o discapacitada. Estos lineamientos no cuentan con objetivos específicos, medidas claras de acción, instituciones responsables, indicadores de impacto, formas y montos de financiamiento.

- iii. Política del salario mínimo: en la práctica, la política de salario mínimo tiene como único resultado compensar la inflación pasada, manteniendo el poder adquisitivo del salario.
- iv. Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza: aprobada en 2006 por Decreto Nro. 8.152, tiene como objetivo garantizar que todas las personas y comunidades en situación de pobreza accedan a las condiciones materiales y sociales para ejercer sus derechos y realizar sus potencialidades de manera plena. Tiene tres tipos de políticas, una de ellas vinculada al trabajo:
 - Protección Social: responde a la necesidad de brindar servicios básicos esenciales, para que las familias afectadas por la pobreza puedan lograr un desarrollo básico sostenible y ejercer las funciones y los derechos sociales según el ciclo de vida (niños, jóvenes, adultos, adultos mayores).
 - Promoción social: orientada al empoderamiento de las personas excluidas, desarrollando lazos de cohesión y cooperación entre las mismas, sus grupos y sus comunidades, mediante el fortalecimiento de las capacidades colectivas y organizativas.
 - Inclusión económica: destinada a modificar las oportunidades económicas para los pobres, desarrollando mecanismos sostenibles de articulación con los mercados (laborales, productivos o de servicios), con el fin de mejorar la participación en las cadenas de producción de valor.

En el marco de esta estrategia se espera que se articulen funciones y acciones de las instituciones incluidas en el Gabinete Social, la Dirección del Plan de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP) y la Secretaría Técnica de Planificación.

- v. Programa Construcción de viviendas por el sistema de ayuda mutua mixta y la implementación de proyectos productivos sustentables: orientado a combatir la falta de viviendas en los sectores más carenciados del país y capacitar a los beneficiarios para el desarrollo de pequeñas unidades de producción para autoconsumo y/o comercialización. Entre los logros obtenidos en el 2006 resaltan la culminación e inauguraciones de 600 viviendas en Asunción y los departamentos Central, Caaguazú. Se dio inicio a los trabajos de construcción de 1.600 nuevas viviendas. Uno de los efectos multiplicadores del programa consiste en la generación de aproximadamente de 55.000 puestos de trabajo para las obras de construcción.
- vi. Proyecto Piloto de Desarrollo Comunitario (PRODECO): es implementado por la Secretaría de Acción Social con financiamiento del Banco Mundial. Tiene como objetivo mejorar la calidad de vida y la inclusión social de las comunidades más pobres y vulnerables de

los departamentos de Itapúa, Misiones y Ñeembucú. El Proyecto incluye subvenciones a subproyectos productivos de desarrollo comunitario, desarrollo comunitario y servicios de apoyo. Contempla acciones positivas hacia mujeres, indígenas y jóvenes. Actualmente tiene como beneficiarios directos a 3.782 personas e indirectos 22.454. Los beneficiarios directos definidos en el diseño del Proyecto llega a 18.500.

- vii. Fondo económico productivo y de reconversión laboral (FEPREL): tiene como objetivo la atención de problemas sociales de las familias afectadas por el embalse de Yacyretá a cota 76 y a familias en situación de vulnerabilidad social residentes en el área de influencia de la represa, a través de dos mecanismos. Por un lado, el aporte financiero para la implantación de unidades productivas para la generación de ingresos y de un proyecto de desarrollo comunitario que beneficia a 173 jefes/as de hogar. Por otro lado, el funcionamiento de un sistema de transferencias directas condicionadas, cuyos beneficiarios ascienden a 1.881 jefes/as de hogar.
- viii. Programa de Asistencia Integral: desarrolló un total de 18 capacitaciones en actividades productivas en 13 departamentos, beneficiando en forma directa a 477 personas. Otras actividades desarrolladas por el programa consisten en capacitación y entrenamiento en informática orientada al primer empleo, con la participación de 41 jóvenes, implementación de pequeñas fábricas comunitarias de panificados, en asentamientos del departamento Central, María Auxiliadora, Santa Rita y 6 de Enero de Ñemby, cursos de capacitación en la comunidad indígena Maká de Mariano Roque Alonso. El programa atiende actualmente a 2.010 familias, contando con más de 10.000 personas entre sus beneficiarios directos.
- ix. Red de Protección y Promoción Social (RPPS): consiste en un conjunto de programas, dirigidos a prevenir, mitigar y superar los efectos adversos de la pobreza sobre la población, con énfasis en los grupos sociales y regiones más vulnerables. Los programas que conforman la RPPS buscan acercar la oferta pública a las familias en extrema pobreza y de promoción de la corresponsabilidad de las mismas, a través de transferencias monetarias condicionadas. El condicionamiento consiste en que los niños/as de las familias beneficiarias accedan a servicios de educación, a nutrición infantil, salud materno-infantil, seguridad alimentaria y apoyo familiar. La RPPS comprende 4 programas: Programa Tekoporá, Abrazo, Ñopytyvo y Programa de atención a adultos mayores en situación de vulnerabilidad dirigido a excombatientes de la Guerra del Chaco (PAAM) ².

² Programa Tekoporá: tiene por objetivo mitigar y superar las condiciones sociales adversas de la población paraguaya en extrema pobreza y prevenir su transmisión intergeneracional a través de la entrega de bonos solidarios a cambio del cumplimiento de corresponsabilidades dirigidas a fortalecer el capital humano y social de sus familias beneficiarias (transferencia condicionada de complemento al ingreso), de tal forma a incidir y fortalecer las oportunidades de niños y niñas a través del acceso a educación, salud, alimentación/nutrición, identificación, habitabilidad, participación comunitaria, entre otros. Abarca los departamentos de Caazapá, San Pedro, Caaguazú, Canindeyú y Concepción.

- x. Programa Paraguay de Inversiones Sociales (PROPAIS II): destinado a financiar proyectos de desarrollo social formulados y autogestionados por comunidades pobres y grupos sociales en situación de pobreza y vulnerabilidad en centros urbanos y rurales. Apoyará además a fortalecer la capacidad de la gestión social de los gobiernos locales. Busca mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza y reducir los riesgos de los grupos vulnerables (mujeres jefas de hogar, niñas y adolescentes en situación de riesgo, poblaciones indígenas, personas con discapacidades y adultas mayores) del país, buscando su incorporación social y económica a la sociedad.
- xi. Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2007 (II PNIO): este plan surge como continuación del I Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1997-2001. Es el instrumento para la consecución de los objetivos institucionales de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República. Está organizado en nueve ámbitos de acción, uno de ellos se refiere al “Acceso a los recursos económicos y al trabajo”. El objetivo general de este ámbito es “Lograr la igualdad para mujeres y hombres en cuanto a la permanencia, condiciones en el trabajo, acceso y control de los recursos económicos”. Sus objetivos específicos son:
- Denunciar las discriminaciones de género en el trabajo y en el acceso a los recursos económicos.
 - Difundir ampliamente los derechos y obligaciones laborales de las trabajadoras y los trabajadores, empleadoras/es, y visualizar los procesos que intervienen en la desvalorización del trabajo femenino y su incidencia en la mayor vulnerabilidad a la pobreza de las mujeres trabajadoras.
 - Sensibilizar a actores económicos públicos y privados sobre las formas de prevención de las discriminaciones existentes en el trabajo y promover la capacitación de mujeres para mejorar su acceso y permanencia en el mercado laboral.
 - Formular, impulsar y apoyar cambios y/o adecuaciones en las normativas para eliminar las discriminaciones de género en el trabajo y la seguridad social.
 - Desarrollar y apoyar políticas, programas y proyectos orientados a lograr el acceso equitativo de mujeres y hombres al trabajo y a los recursos económicos.
 - Profundizar el conocimiento sobre las brechas de género en el trabajo, la generación de políticas de empleo, capacitación y de acceso a los recursos económicos de las mujeres.
 - Aumentar la capacidad de las mujeres para acceder a los recursos productivos, como así también acceder y permanecer en el mercado laboral.

Programa Abrazo: orientado a la atención de niños y niñas en situación de calle del Área Metropolitana de Asunción, promoviendo el acceso a servicios básicos (salud, educación, apoyo familiar, recreación y fortalecimiento de actividades de subsistencia). El programa atiende actualmente a unos 1.340 niños y niñas y sus familias en los 13 Centros Abiertos, 3 de ellos en Asunción y uno en San Lorenzo, Fernando de la Mora, Luque, Lambaré, Nembý, Mariano Roque Alonso, Itauguá, Villa Elisa y Capiatá, respectivamente.

Programa Ñopytyvo: orientado a mitigar las condiciones de vulnerabilidad de la población en extrema pobreza de la localidad de Puerto Casado, Alto Paraguay, a través de la transferencia de bonos solidarios y la construcción de un modelo de intervención para la Región Occidental. El programa atiende en la actualidad a unas 513 familias, 58 de las cuales fueron inscritas en el programa durante el presente año.

xii. Proyecto “Políticas de empleo para la igualdad de género y raza/etnia en los países del MERCOSUR y Chile”: es coordinado desde la oficina subregional de la OIT en Santiago. Se inició en 2006. Entre sus objetivos principales está el de promover la generación de empleos de calidad y eliminar la discriminación de género, raza y etnia en el mundo del trabajo. El Proyecto busca fortalecer las capacidades de los ministerios de Trabajo para diseñar, ejecutar y monitorear políticas de empleo que promuevan la igualdad de oportunidades.

xiii. Ley Nro. 1.980/02 de primer empleo: tiene por objeto establecer normas para regular, incentivar y fomentar el empleo juvenil, concerniente a la prestación subordinada y retribuida de la actividad laboral. Los sujetos de la Ley son los jóvenes de quince a veintiocho años de edad; los profesionales recién recibidos que nunca hayan prestado servicios en relación de dependencia, que no sean mayores de veintiocho años; y, todos los empleadores, incluidas las pequeñas y medianas empresas.

Esta Ley presenta una escasa posibilidad de implementación, tanto por sus problemas jurídicos, como por la ausencia de una política que la operacionalice.

xiv. Subsidios a pescadores en época de veda. Este subsidio es implementado desde hace unos años durante los meses de veda pesquera.

xv. Programa de Desarrollo Empresarial para Pequeñas y Medianas Empresas: dirigido a mejorar la competitividad de las PYMES, facilitando el acceso de las empresas a servicios de desarrollo empresarial. El Programa tiene un presupuesto total de US\$ 16.000.000, de los cuáles US\$ 10.000.000 provienen de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), US\$ 2.000.000 de la contrapartida nacional y US\$ 4.000.000 de aportes de la cofinanciación de los beneficiarios.

xvi. Campañas de difusión:

- Campaña “Para que la igualdad sea una realidad”: tiene como objetivo informar, sensibilizar y movilizar a todos los sectores para la ratificación del Convenio 156/OIT sobre trabajadores con responsabilidades familiares. Es implementada por la Comisión Nacional tripartita para Examinar y Promover la Participación de la Mujer en el Trabajo y apoyada por la Organización Internacional del Trabajo.
- Desde el año 2004 se desarrolla la campaña “Iguales en todo”. La intención de la misma, es difundir y hacer conocer los ámbitos, que aborda el II PNIO. Esta campaña busca informar e instalar en la opinión pública los diferentes temas que buscan la igualdad entre mujeres y hombres, entre los que se encuentra el acceso a los recursos.

LA DETERMINACIÓN DE LOS ORGANISMOS RESPONSABLES DE LA FIJACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS

- i. Ministerio de Justicia y Trabajo: creado por el Decreto Nro. 17.511 del año 1947. Tiene a su cargo el régimen del trabajo y las organizaciones sindicales, la legislación social y la justicia del trabajo. Para ello cuenta con las siguientes dependencias:
 - El Servicio Nacional de Empleo: tiene como funciones principales “elaborar propuestas para la Política de Empleo” y “acordar con los actores sociales un documento base para el lineamiento de la política de empleo”. Adicionalmente a la función planificadora, la documentación señala que el Servicio Nacional de Empleo ofrece servicios de intermediación laboral (registro de desocupados remisión de sus datos a las empresas) y de información y orientación laboral (provisión de información sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y los requerimientos de los puestos de trabajo).
 - Dirección General de Trabajo: creada en 1964 por Decreto Nro. 3.286 para cumplir, entre otras, las siguientes funciones:
 - Aprobar o rechazar los estatutos de los sindicatos de trabajadores y empleadores.
 - Homologar los contratos colectivos e individuales de trabajo.
 - Fiscalizar el cumplimiento o no de las leyes laborales de las empresas del país.
 - Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP): nació en 1971 con la Ley Nro. 253, pero sufrió modificaciones importantes en 1987 con la Ley Nro. 1.265. Es un ente dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo Tiene como finalidad “promover y desarrollar la formación profesional de los trabajadores, en todos los niveles y sectores de la economía, atendiendo fundamentalmente a la política ocupacional del Gobierno y al proceso de desarrollo nacional”. Para lograr su finalidad, el SNPP tiene las siguientes atribuciones:
 - Organizar y coordinar un sistema nacional de formación profesional y gerencial, de todos los sectores de la actividad económica, de conformidad con la política general del Gobierno.
 - Estudiar y planificar las acciones que sean prioritarias para el desarrollo socio-económico del país, en coordinación con las distintas entidades públicas y privadas interesadas en la materia.
 - Autorizar la creación y funcionamiento de instituciones privadas para la formación profesional de los trabajadores.
 - Proyectar y ejecutar programas de capacitación y formación profesional y desarrollo gerencial, en todas sus modalidades, o concertar su ejecución con entidades y empresas del sector público y privado.
 - Prestar asistencia técnica a las empresas para la creación de servicios de capacitación, asesoría, desarrollo y formación gerencial, investigación y estudio.

- Establecer y mantener relaciones con entidades extranjeras o internacionales que tenga finalidades análogas a las del SNPP, pudiendo suscribir con ellas acuerdos de cooperación con la autorización del Ministerio de Justicia y Trabajo.
- Colaborar en la evaluación de conocimientos y destrezas de los trabajadores adscriptos a la sistema nacional de certificación ocupacional del Ministerio de Justicia y Trabajo.
- Otorgar certificados a los egresados que cumplan con los requisitos de aprobación establecidos para cada programa y de los cursos concertados en otras instituciones o empresa.

El SNPP desarrolla varios programas de capacitación, entre los que se encuentran: el Programa de Aprendizaje Dual para Jóvenes, el Programa de Formación y Capacitación Modular en Electrónica y Electricidad (el 80% de sus beneficiarios son jóvenes), el Programa de Capacitación y Formación Paraguay-Brasil, el Programa de Capacitación del Productor Rural, el Programa de Formación y Capacitación Empresarial y el Programa de Informática.

- ii. Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL): creado en 2000 a través de la Ley Nro. 1.652. Tiene como objetivo “prestar a sus beneficiarios oportunidades de formación y capacitación en sus diversas modalidades, con el propósito de preparar y mejorar la calificación de los beneficiarios que requiera el país en todos los niveles ocupacionales y que la oferta de bienes y servicios sea competitiva y adecuada a un proceso de modernización y de reestructuración económica del Estado”. Tiene como fines:
 - La adquisición por sus beneficiarios de conocimientos, habilidades y destrezas para el desarrollo de su capacidad y creatividad laboral, de acuerdo con las metas que determinen los planes y políticas del Poder Ejecutivo.
 - La formación, capacitación, especialización y reconversión sectorial de sus beneficiarios para adecuar su rendimiento a las actuales condiciones y requerimientos de la producción de bienes y servicios, y a la demanda del mercado.
 - El mejoramiento de la calificación, la competencia y la productividad de la población económicamente activa.
- iii. Gabinete social: fue creado en 2003 a través del Decreto Nro. 401, pero sus funciones se ampliaron en 2006 con el Decreto Nro. 6.601 estableciéndose como “organismo coordinador de las políticas y los programas sociales del gobierno”. Está integrado por un total de catorce ministerios y secretarías con rango ministerial. Al Gabinete Social le corresponde:
 - Orientar la elaboración del Plan Estratégico que sirva como base de ejecución de la política social, en especial la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión; plan que incluye tanto las políticas prioritarias a corto plazo así como las de mediano y largo plazo.
 - Lograr una adecuada coordinación de las actividades relacionadas con la política social a través de la coordinación entre los diferentes ámbitos institucionales del Estado.

- Buscar la mayor coherencia y complementación entre las políticas económicas y las de carácter social.
- iv. Dirección del Plan de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP): a través de esta Dirección el objetivo es dotar al Gobierno de un mecanismo ágil y efectivo que garantice una ejecución rápida, eficiente, transparente y participativa de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza. Atendiendo a las directivas y prioridades del Gabinete Social, así como a la normativa específica estipulada por el decreto consignado, la Dirección desempeñará las siguientes funciones:
- Coordinar el diseño del Plan de la Estrategia; las acciones de interacción entre las instituciones encargadas de ejecutar los programas, la participación de los sujetos beneficiarios; los apoyos de cooperación internacional, y el diálogo y la concertación con los actores de la sociedad civil.
 - Controlar la definición y la aplicación de los estándares de monitoreo de los programas del Plan, atendándose a los principios de focalización, integralidad, participación y rendición de cuentas.
 - Aprobar los desembolsos correspondientes al financiamiento de los programas, en los casos que correspondan.
- v. Grupo Nacional de Alto Nivel de Empleo: integrado por viceministros y técnicos de alto nivel de los ministerios sociales y económicos con participación del sector sindical, empresarial y de las cooperativas.
- vi. Secretaría de Acción Social (SAS): creada en el año 1995 mediante el Decreto del Poder Ejecutivo Nro. 9.235, con el mandato de actuar como articulador interinstitucional de las acciones del Estado, los partidos políticos y la sociedad civil en torno a una política social dirigida fundamentalmente a combatir la pobreza y promover una mayor equidad social. La acción institucional de la SAS se enmarca en las directrices de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza.
- vii. Ministerio de Agricultura y Ganadería: tiene como misión promover la competitividad de la cadena productiva agropecuaria y forestal en el Paraguay. Para ello cuenta con un Plan de Desarrollo Agrario 2004/2008, cuyas metas son el incremento del PIB y de las exportaciones agropecuarias, la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza rural, el reordenamiento territorial y mejorar la distribución de la tierra. Entre las actividades con mayor impacto en el empleo se encuentran la recuperación de los suelos degradados, la ampliación de la cartera de crédito oficial a favor del sector agropecuario, la reforestación, la distribución de tierras y la creación de mecanismos ágiles de comercialización. Las metas a lograr cuentan, en su mayoría, con indicadores fácilmente medibles y no monitoreables.
- viii. Ministerio de Industria y Comercio: tiene como misión “liderar el proceso de desarrollo sostenible; establecer políticas claras, orientadas al fortalecimiento del sector industrial, comercial y de servicios ...”. Sus objetivos son fomentar la producción industrial me-

diente la instalación de nuevos establecimientos y el mejoramiento de los existentes y facilitar la distribución, circulación y consumo de los bienes de origen nacional. Ejecuta varios programas dirigidos a MPYMES y con el Centro Integral de Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (CIAMP). Esta institución ofrece asesoría en gestión y asistencia técnica.

- ix. Agencia Financiera de Desarrollo (AFD): creada en 2005, es la banca de segundo piso que integra diversos programas e instituciones financieras como el Fondo de Desarrollo Industrial, el Fondo de Desarrollo Campesino y un programa crediticio a MPYMES del Banco Central del Paraguay. Tiene como objetivo otorgar créditos a la intermediación financiera de primer piso públicas o privadas. La AFD estima que gracias a estos fondos se pudieron crear unos 1.700 nuevos empleos. Entre sus productos se encuentra una línea de crédito dirigida a micro y pequeños empresarios, que a junio de 2007 representaba el 4,5% de los fondos desembolsados.
- x. Oficina Municipal de Empleos, Municipalidad de Asunción: creada en 1993, ofrece los servicios de bolsa de trabajo, capacitación y marketing y relaciones públicas. Esta última área se encarga de sistematizar las oportunidades laborales existentes. La Oficina tiene los siguientes objetivos:
 - Apoyar a los/as trabajadores/as con problemas de empleo que acuden a la Municipalidad para vincularlos a la demanda de empleo.
 - Coordinar y promover cursos de capacitación con otras instituciones, para mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el empleo.
 - Contribuir con el gobierno nacional en la discusión y formulación de un plan nacional de proyectos de inversión que generen nuevos puestos de trabajo.

No se encontraron iniciativas en instituciones importantes para la temática como el Instituto de Previsión Social (IPS) o en la Secretaría de la Función Pública. Esta última institución acaba de concretar un acuerdo con la Fundación Sarakí (organización de la sociedad civil de apoyo a discapacitados) para implementar un programa piloto de empleo para personas discapacitadas.

EL NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN, EVALUACIÓN Y MONITOREO SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS.

Los problemas en la gestión de las políticas públicas en Paraguay han sido ampliamente estudiadas y documentadas (PNUD, IIG, 1999; Banco Mundial, 2004; Guinovart, 2003). La presencia de un Estado con características patrimonialistas y clientelistas, el inadecuado diseño de las políticas, la ausencia de recursos humanos y financieros adecuados y oportunos en su implementación, la falta de gestión por resultados, entre otros factores, contribuyen en diferente medida a la baja efectividad de las políticas y programas.

A pesar de que en el Estado paraguayo existan “bolsones de competencia administrativa, capacidad técnica y gestión no partidista” entre los funcionarios públicos de carrera (Banco Mundial, 2004), la ausencia de una carrera profesional e incentivos claros, estos funcionarios quedan relegados y con escasa influencia en la toma de decisiones de las políticas públicas.

Esta misma situación generó además, en los últimos años, una importante pérdida de capital humano en el sector público, BCP por ejemplo, por la salida de funcionarios altamente capacitados hacia el sector privado.

El sector público paraguayo no tiene mecanismos de rendición de cuentas sistemáticos y de calidad. Los informes de monitoreo que se hacen públicos a través de las páginas WEB de las oficinas públicas o que a disposición en papel, generalmente son de planes y programas financiados con fondos externos. Las evaluaciones a estos planes y programas (intermedias o finales) no están accesibles a la ciudadanía.

Tanto los informes de monitoreo como el informe anual de gestión presidencial presentan indicadores de producto, no de efecto ni de impacto. Tampoco incorporan información desagregada por sexo, grupos de edad u origen étnico, lo que imposibilita un acercamiento a grupos particulares.

Con el objetivo de mejorar el seguimiento a los planes y programas financiados con la cooperación externa, se creó en 2003 la Unidad Central de Inversión Pública (UCIP), dependiente del Ministerio de Hacienda. Esta oficina construyó un sistema de indicadores de seguimiento, amplió la información disponible en la página WEB e inició la implementación de un proceso de gestión por resultados en las unidades ejecutoras de proyectos de créditos reembolsables y no reembolsables. La iniciativa relativa a la implementación de gestión por resultados se truncó con la salida del Director que inició dichas acciones. Actualmente la UCIP centra su trabajo en el monitoreo de la gestión administrativa y financiera de los programas con financiamiento externo. El decreto de creación establece las siguientes funciones relacionadas con el monitoreo y la evaluación:

- Elaborar y proponer las normas y los procedimientos que en el marco del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) deban adoptarse para cumplir con la admi-

nistración del sistema de inversión pública que le corresponde al Ministerio de Hacienda.

- Evaluar y controlar, cualitativa y cuantitativamente los programas de inversión en ejecución por los organismos y entidades del Estado y formular recomendaciones para optimizar los niveles de rendimiento.
- Mantener, con base en los sistemas de información en operación y en datos suministrados por las unidades ejecutoras y las Unidades de Administración y Finanzas de los Organismos Ejecutores, información permanente y actualizada, incluido el sistema de costos y los progresos en el cronograma de ejecución, que permita el seguimiento de cada proyecto de inversión pública y, en especial, aquellos programas financiados con recursos del crédito público.
- Elaborar los informes consolidados de ejecución de los programas financiados con recursos del Crédito Público y las correspondientes recomendaciones que el Ministerio de Hacienda debe suministrar al menos bimestralmente a la consideración del Poder Ejecutivo.

En el marco de la Estrategia de Pobreza, DIPLANP y el Gabinete Social tienen competencias para el seguimiento de los programas de lucha contra la pobreza, entre los que se encuentran iniciativas de empleo. El Programa PRODECO cuenta con una Evaluación de la Estimación del Potencial de Impacto realizado por un consultor externo y el Programa Tekoporá realizó una evaluación del Programa Piloto e incluyó un ejercicio de ponderación del impacto.

Dos estudios (Kolbo, 2006; Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi, 2006) ubican al Estado paraguay entre los de menor rendimiento institucional o de menor capacidad para cumplir sus funciones.

Evaluación del Servicio Civil, Índices (escala de 0 a 100) por países seleccionados

| Países | Eficiencia | Mérito | Consistencia Estructural | Capacidad Funcional | Capacidad Integradora | Valor promedio |
|---------------|-------------------|---------------|---------------------------------|----------------------------|------------------------------|-----------------------|
| Brasil | 56 | 87 | 58 | 61 | 56 | 63,6 |
| Chile | 59 | 62 | 65 | 47 | 42 | 55,0 |
| Uruguay | 47 | 52 | 45 | 44 | 42 | 46,0 |
| Argentina | 50 | 31 | 43 | 47 | 56 | 45,4 |
| Bolivia | 32 | 22 | 18 | 19 | 21 | 22,4 |
| Paraguay | 16 | 20 | 9 | 12 | 19 | 15,2 |

Fuente: Banco Mundial: Worldwide Governance Indicators Country Snapshot, 2006 (Governance Indicators for 1996-2005).

Eficiencia del Gobierno, países seleccionados (2005)

| Países | Escala de 0 a 100 |
|-----------|-------------------|
| Chile | 86,1 |
| Uruguay | 68,9 |
| Brasil | 55,0 |
| Argentina | 47,8 |
| Bolivia | 23,9 |
| Paraguay | 23,4 |

Fuente: Banco Mundial: Worldwide Governance Indicators Country Snapshot, 2006 (Governance Indicators for 1996-2005).

EL NIVEL DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE LOS ORGANISMOS QUE DEFINEN LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS, LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD

Estos tres ámbitos de la política pública (políticas económicas-políticas de empleo-promoción de la igualdad), corresponden, en el marco institucional paraguayo a cuatro distintos organismos. La política económica es diseñada e implementada principalmente por el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, las políticas de empleo le corresponden a los ministerios de Justicia y Trabajo y de Agricultura y Ganadería y la de promoción de igualdad a la Secretaría de la Mujer, de la Juventud, Instituto Nacional del Indígena, entre otras.

Al no existir puentes institucionales entre estas tres dimensiones, las posibilidades de coordinación disminuyen, sobre todo cuando no existe una política explícita. El caso de la desigualdad de género parece ser el que mayor nivel de coordinación, probablemente por la estructura institucional, tanto por la presencia de una Secretaría de la Mujer, como por la existencia del PIO I y II. Por otro lado, cabe señalar que esta Secretaría tuvo participación en el Gabinete económico durante algunos años, debido a las gestiones realizadas por una de las ministras.

La incorporación de la perspectiva de género en las políticas en general y en las políticas económicas y de empleo en particular se realizó a partir de las firmas de convenios entre las distintas instituciones involucradas. Los textos de los convenios no incluyen objetivos e indicadores cuantificables, mecanismos de monitoreo, ni formas de financiamiento. Al no institucionalizarse, el cumplimiento de estos convenios queda a criterio de las autoridades de turno.

LA CONSIDERACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y NO DISCRIMINACIÓN EN PROGRAMAS DE DESARROLLO

Las políticas de empleo y no discriminación no tuvieron, en general, un peso importante en los programas de desarrollo, sobre todos las segundas.

La desigualdad entre los sexos se encuentra en la agenda pública desde el inicio de la transición democrática en 1989, aunque esta problemática no ha permeado en la misma medida la discusión económica, sí en la social o política. En tal sentido, las instituciones vinculadas a los sectores y poblaciones discriminados o en desventaja no se han incorporado a los niveles de coordinación de las políticas económicas, como el Gabinete Económico, consejos de la banca pública u otras instancias de coordinación. Esto no ocurre en las instancias de coordinación de la política social, en las que sí hay representación de las instituciones que tienen como objetivo la igualdad.

Por su parte, las políticas de empleo no han tenido relevancia, a pesar de que el desempleo es una de las primeras demandas ciudadanas o factor de insatisfacción con la democracia. Al no existir una política de empleo, las intervenciones dirigidas a los grupos que sufren desigualdades fueron puntuales y coyunturales, generalmente vinculadas al interés particular de la autoridad de turno o a la presión ejercida por grupos de la sociedad civil.

Otros factores que determinan exclusión o discriminación social como la discapacidad, el origen étnico y la orientación sexual no son considerados por las políticas. Se han encontrado algunas acciones públicas, gestionadas por organizaciones de la sociedad civil e involucrados, como por ejemplo programas de empleo para discapacitados, pero con muy baja cobertura, juventudes políticas y sociales para la aprobación de la ley del primer empleo, para la implementación del Programa anual Mba'apo Ára. Este programa consiste en la contratación por un día de una empresa privada a un joven desempleado. El salario de ese día es donado a una cooperativa de jóvenes que distribuye nuevamente a jóvenes con mayores necesidades (equipamiento informática de escuelas rurales o pobres, equipamiento de bibliotecas). El programa tiene dos objetivos: relacionar a jóvenes con una empresa y obtener fondos.

El sector público paraguayo tampoco cuenta con herramientas que le permitan operativizar en las políticas la no discriminación o la promoción de la igualdad. Por otro lado, las entrevistas realizadas revelan la creencia de que la existencia de no discriminación explícita en la normativa garantiza la igualdad de oportunidades.

RELEVAMIENTO DE LAS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES EN LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS DE EMPLEO Y CÓMO ESTÁN PLANIFICADOS LOS PROCESOS DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN DE DICHS ACTORES (TRABAJADORES/EMPLEADORES).

En general, no existen instancias formales de participación en la definición de políticas de empleo. Sí existen iniciativas sectoriales, aunque no siempre institucionalizadas que surgen tanto a instancias del sector público como de las organizaciones campesinas, de los sindicatos o de los organismos no gubernamentales. Sin embargo muchas de estos espacios se generan en el marco de una alta conflictividad, lo que hace menos efectivo su accionar.

Las instituciones que podrían tener incidencia directa en las políticas de empleo son varias en Paraguay: Secretaría Técnica de Planificación (STP), Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministerio de Industria y Comercio (MIC).

La Secretaría Técnica de Planificación tiene como objetivo formular el Plan Estratégico Nacional, articulando y coordinando las políticas públicas sectoriales y regionales a largo, mediano y corto plazo. Sin embargo nunca tuvo una real trascendencia en tales ámbitos. Los diversos planes de desarrollo diseñados en los últimos años no tuvieron la participación activa de esta institución.

La principal instancia con responsabilidad en el diseño de políticas de empleo es el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT). En el marco institucional de este Ministerio funcionan:

- i. En el marco institucional del MJT funciona el Consejo Nacional de Salarios Mínimos (CONASAM). Tiene como objetivo estudiar la evolución del salario mínimo y proponer su incremento cuando sobrepase una determinada tasa de inflación. Es la instancia tripartita más antigua (desde 1943) y que permanece activa, pero con un funcionamiento que depende sobre todo de las demandas del sector sindical por aumento salarial. Si bien en el proceso de negociación hay fricciones en torno a la veracidad del índice de inflación oficial calculado por el Banco Central del Paraguay, el Consejo es una de las pocas instancias con impacto en la política laboral, aunque de baja cobertura, ya que apenas el 20% de los trabajadores cobran el salario mínimo. El Ministerio de Justicia y Trabajo no tiene la fuerza suficiente para hacer cumplir el salario mínimo.
- ii. Servicio Nacional de Empleo: la participación de los actores en instancias informales se produce a partir de la invitación del Ministerio a eventos específicos. En el año 2005 convocó a reuniones técnicas a cada central sindical y a representantes del sector empresarial para discutir el texto de la propuesta de política de empleo elaborada por esta oficina. Posteriormente, dicho texto se puso a consideración de los integrantes del Grupo Nacional de alto nivel de empleo integrado por viceministros y técnicos de los ministerios sociales y económicos.

- iii. Comisión Nacional Tripartita para Examinar y Promover la Participación de la Mujer en el Trabajo (CTIO): creada en 1998 por el Decreto Nro. 21.403 pero integrada recién dos años después. Está conformada por representantes del Estado: Directora de Promoción Social de la Mujer Trabajadora del Ministerio de Justicia y Trabajo y los responsables del Sector Acceso a los Recursos Económicos y al Trabajo de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República; representantes de los/as empleadoras: Asociación de Empresarias, Ejecutivas, Profesionales, (APEP), la Federación de la Producción, Industria y Comercio (Feprinco), la Asociación de las Pequeñas y Medianas Empresas (Apyme) y la Red de Mujeres de Empresa y representantes de los Trabajadores: Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), Central Nacional de Trabajadores (CNT), Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Central Sindical de Trabajadores Paraguayos (CESITP), Central General de Trabajadores (CGT) y la Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A).
- iv. La Comisión Interinstitucional de Políticas de Empleo: creada recientemente, aun sin formalizarse ni funcionar. No será una instancia tripartita, ya que pretende la participación de representantes de las instituciones públicas relacionadas con el empleo; sin embargo prevé la inclusión de representantes de la sociedad civil. Uno de los objetivos será coordinar la inversión pública de manera que tenga un mayor impacto en el empleo. Adicionalmente a este Comité también se encuentra el Grupo de Alto Nivel para definir estrategias de promoción del empleo a nivel nacional y del MERCOSUR integrado por Viceministros y Directores Generales del sector público (MIC, MEC, MAG, RR.EE, SAS, MJT) y representantes de organizaciones empresariales, sindicales y cooperativas.

Esta Comisión tiene como objetivo principal “promover la equidad de oportunidades y trato entre hombres y mujeres, en condiciones de libertad y dignidad, y con respeto por la diversidad entre las personas, para lograr un mayor y mejor acceso y participación al mercado laboral paraguayo, regional e internacional”. La Comisión ha realizado talleres y actividades de concientización, sobre todo al interior del sector público con el objetivo de llamar la atención de la problemática de las mujeres en el empleo en todas las instituciones públicas involucradas y de incorporar la perspectiva de género en las políticas de empleo.

- v. Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo de los/as Adolescentes (CONAETI), creada en el año 2002 por el Decreto Nro. 18.835. La comisión tiene como objetivo general prevenir y eliminar progresivamente el Trabajo Infantil y proteger al Trabajo de los y las Adolescentes. Entre sus objetivos específicos se puede mencionar el diseño del Plan Nacional de Protección y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del trabajo del Adolescente, la ratificación e implementación del Convenio 138 de la OIT así como la implementación del Convenio 182, incluyendo la definición de Listado de Trabajos Peligrosos en Paraguay. Esta Comisión no es tripartita, pero en su conformación incluye a organizaciones de la sociedad civil.

Las entrevistas realizadas, tanto en el sector público como en el privado, hacen referencia al nulo impacto de las acciones de esta oficina en materia de generación e implementación de

propuestas y de empleo. En general, sus acciones se reducen a campañas de concientización y programas de capacitaciones reducidas en cobertura y sin un seguimiento a los resultados de las mismas. El bajo presupuesto público con que cuenta esta institución aunada a la escasa capacidad de gestión explica esta situación.

En general, el Ministerio de Justicia y Trabajo es visto como instancia conciliatoria en conflictos laborales y no como institución responsable de las políticas laborales. El escaso presupuesto asignado, la falta de recursos humanos con competencias adecuadas y su historia institucional impiden que cumpla con tal función.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) ha sido tradicionalmente el más abierto a un debate con los involucrados acerca de sus planes anuales. En tal sentido, la presentación del plan (algodonero, sésamo, carne, entre otros) puede incluir la instalación de una mesa de discusión y negociación. El caso más significativo parece ser el del Plan Algodonero dada su permanencia en el tiempo (más de 40 años), la amplitud del programa (150.000 a 180.000 campesinos/as), la complejidad de la problemática (dirigido al sector campesino pobre, incluye financiamiento, subsidios, provisión de insumos, asistencia técnica), el costo actual del Programa y el contexto político en el que se desarrolla (movilización de las organizaciones campesinas, clientelismo/prebendarismo, corrupción).

La producción de algodón es la principal actividad económica realizada por gran parte del campesinado minifunditario. Desde los años ochentas se convirtieron en el cultivo de renta por excelencia de este sector social, pero además desplazó a la producción de autoconsumo. La caída de su precio internacional y la baja productividad constituyen causas importantes de la pobreza rural paraguaya.

El sector campesino organizado es uno de los actores sociales mas importantes en la definición de acciones en el sector productivo, siendo el apoyo gubernamental al cultivo del algodón una de sus principales reivindicaciones. La mayor apertura del MAG al debate de las políticas agrícolas se explica, en gran parte, por la presión ejercida por las organizaciones campesinas.

Sin embargo, la deficiente gestión pública -característica de todo el sector público paraguayo-, la alta rotación de la principal autoridad ministerial (18 ministros de agricultura en los últimos 15 años), la inadecuada asignación de recursos públicos a este Ministerio, la ausencia de planes de desarrollo globales de largo plazo, entre otras causas, no permitieron que las instancias de participación creadas se constituyan en mecanismos eficientes de definición de políticas.

Otros rubros que cuentan con actores organizados y con capacidad de incidencia son la soja y la carne. En ambos casos el perfil de los actores es muy diferente al del sector algodonero. La ganadería y la producción de soja se realiza en grandes extensiones de tierra y con un uso intensivo de tecnología. El impacto de estos rubros en la generación de empleo es mínimo. Estos dos sectores tienen una importante incidencia en la definición de

políticas. En la última reforma tributaria, ambos grupos presionaron y lograron beneficios particulares.

En todos estos casos, las instancias se reúnen cuando la situación lo amerita. No hay una agenda anual, con objetivos, plazos y productos pre-definidos.

El Ministerio de Industria y Comercio, si bien impacta en la política de empleo no tiene instancias de participación conjunta de trabajadores y empleadores. Sus ámbitos de participación son sectoriales y se limitan principalmente a los empresarios. Para ello cuenta con la Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX) que tiene como misión “impulsar el desarrollo económico y social del Paraguay a través de las exportaciones y la atracción de inversiones”. Su estrategia consiste en “crear un espacio de diálogo estratégico y el trabajo en red de los sectores privado, público y la Universidad, enfocados a impulsar las exportaciones y atraer inversiones en el país; construyendo y poniendo en marcha una agenda de políticas que incidan en la mejora de la competitividad de los sectores relacionados a la producción de bienes y servicios”.

Estos “diálogos estratégicos” se organizan en mesas sectoriales (carne y cuero, productos forestales, algodón, textil y confecciones, stevia, frutas y hortalizas, turismo y software), con la participación del empresariado vinculado a cada sector y por representantes de las universidades. En la Mesa de frutas y hortalizas participan pequeños agricultores. No hay participación de campesinos productores de algodón en la Mesa de algodón, textil y confecciones, aunque se prevé su incorporación en el corto plazo.

La cuarta institución vinculada a las políticas de empleo y que incorpora la participación de los actores sociales (trabajadores y empleadores) es el Instituto de Previsión Social (IPS), creado en 1950 por Decreto Ley Nro. 1.860. El IPS tiene como misión “garantizar la prestación de servicios del seguro social a sus asegurados y beneficiarios...” Cuenta con un Consejo Directivo conformado por representantes del Ministerio de Justicia y Trabajo, del Ministerio de Salud Pública, de los empleadores, de los trabajadores, y de los jubilados y pensionados del IPS.

Si bien en otros países latinoamericanos, las instituciones relacionadas con la seguridad social tienen participación en las políticas de empleo: campañas para promover el derecho a la seguridad social, mecanismos para incentivar la inscripción, entre otros, el IPS no ha implementado ninguna acción en tal sentido.

Otros órganos que intervienen en las políticas de empleo pero en el ámbito educativo son el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL). Ambas instituciones cuentan con un organismo de integración tripartita.

El SNPP cuenta con un Consejo conformado por un representantes del Ministerio de Justicia y Trabajo, quien a su vez lo preside, del Ministerio de Educación y Culto, del Ministerio de

Industria y Comercio, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República, de los trabajadores y de los empleadores.

El SINAFOCAL tiene como máxima autoridad de aplicación y ejecución al denominado Órgano Rector, integrado por representantes del Poder Ejecutivo, del Consejo de Gobernadores, de la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal, de la Federación Paraguaya de la Industria y el Comercio, de la Unión Industrial Paraguaya, de la Asociación Rural del Paraguay y de las organizaciones sindicales de trabajadores. Es presidido por el Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Esta institución ha pasado por numerosos problemas. Durante los años 2002 y 2003 el Sistema no funcionó debido a la falta de nombramiento del Secretario Técnico y los dos años siguientes se presentaron eventos de corrupción. En marzo 2005 se reanudaron los cursos de capacitación, pero ya no a través de bonos (manejos poco transparentes) sino a través de convenios con organizaciones especializadas.

Hasta fines del 2004, además del diseño del Sistema, se habían implementado los cursos de capacitación, utilizando como enfoque conceptual el desarrollo de la empleabilidad, la emprendibilidad y la productividad en función de la modernización y el crecimiento económico. También se han incluido en sus estrategias a las micro y pequeñas empresas urbanas y rurales, así como la producción de artesanías.

El sector transporte cuenta con dos instituciones con participación multipartita: la Secretaría de Transporte del Área Metropolitana y Asunción (SETAMA) y la Dirección Nacional de Transporte (DINATRÁN) del Ministerio de Obras Públicas (MOPC). Con la Ley Nro. 1.590 de 2000, se crean el Sistema Nacional de Transporte y las instituciones encargadas de la política y las regulaciones de este sector.

Las máximas autoridades de la DINATRÁN y la SETAMA son dos consejos con similar conformación. El Consejo de la DINATRÁN está integrado por su director y representantes del Ministerio de Justicia y Trabajo, de los gobernadores, de la Asociación de Municipalidades del Área Metropolitana (AMUAM) de las demás municipalidades de la República, de los empresarios del transporte y de los trabajadores del transporte. El Consejo de la SETAMA se integra con el Gobernador del Departamento Central, el Gobernador del Departamento de Presidente Hayes, el Intendente de la Ciudad de Asunción, un intendente representante de la AMUAM, un representante de los empresarios del transporte y un representante de los trabajadores del transporte.

Ninguna de las dos instituciones tiene competencias directas en materia laboral, aunque sí en los aspectos relativos a las condiciones y seguridad de los medios de transporte y a la frecuencia, lo que en la práctica hace que una parte importante de los conflictos laborales de los choferes sean tratados en estas instancias y parte del Consejo se convierta en mediador.

LA IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES ÓRGANOS O ÁMBITOS DE PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y TRATO EN EL EMPLEO.

Los tres ministerios involucrados en este ámbito y con acciones en ejecución son la Secretaría de la Mujer, el MJT y el MAG.

- i. La Secretaría de la Mujer: creada en 1992 a través de la Ley Nro. 34. Su objetivo principal es el de “promover la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas públicas a través de instrumentos normativos eficientes y acciones dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación de género, así como la igualdad de oportunidades y resultados, favoreciendo la democratización de la sociedad” y en términos de empleo, tiene el objetivo específico de “elaborar planes y programas tendientes a promover el acceso libre, igual y solidario de la mujer al trabajo, la seguridad social, la vivienda, la propiedad, la explotación de la tierra, la administración de empresas y el crédito”.

Para el logro de estos objetivos ha diseñado dos planes principales: el I Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1997-2001 y el II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2007. Ambos planes incorporaron ámbitos relativos al acceso de las mujeres al trabajo y a los recursos productivos. Las principales actividades relacionadas con estos ámbitos tienen que ver principalmente con la coordinación de actividades entre las instituciones estatales –principalmente con el MJT y el MAG- y con organizaciones de la sociedad civil, tendientes a incorporar la perspectiva de género en sus acciones.

El MJT cuenta con dos instancias: el Servicio Nacional de Empleo, la Dirección de Promoción Social de la Mujer Trabajadora y coordina la Comisión Nacional Tripartita para Examinar y Promover la Participación de la Mujer en el Trabajo (CTIO).

- ii. Comisión Nacional Tripartita para Examinar y Promover la Participación de la Mujer en el Trabajo (CTIO). Sus principales logros, según Ocón (2005) son:
 - Constituirse como Consejo Asesor del Programa de Género, Pobreza y Empleo en el Paraguay (2000-2004).
 - Liderar las opiniones y las posturas que el país adoptó y negoció con otros países respecto de la Recomendación de la OIT sobre Protección a la Maternidad.
 - Prácticamente es la única Comisión Tripartita del Mercosur y Chile que trabaja con todo el abanico del sector empresarial y sindical respectivamente.
 - Capacidad de convocatoria a los distintos sectores tanto de los integrantes de la Comisión como de la sociedad civil en el desarrollo de sus iniciativas.
 - Se ha ejercitado el diálogo social tripartito en torno a los diversos temas sobre la igualdad de oportunidades en el empleo que contemplan los Planes de Acción que han implementado, conversando, intercambiando opiniones y consensuando criterios y formas de accionar en conjunto

- Facilita la promoción de las políticas y programas de empleo con enfoque de género
- Tiene un papel relevante en colocar el tema de seguridad social en la agenda de discusión pública. Forma parte del equipo técnico que revisa la carta orgánica del Instituto de Previsión Social del Paraguay para detectar las implicancias que subyacen, especialmente para las mujeres, en las modificaciones de este sistema previsional.
- Ha participado de la elaboración del I y II Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres formulado por la Secretaría de la Mujer y en el tríptico “Por la Igualdad de Oportunidades y Trato” de la CTIO.

iii. Servicio Nacional de Empleo: si bien entre las funciones de esta dependencia no se hace referencia explícita a la promoción de la igualdad de oportunidades y trato en el empleo, la documentación a la que fue posible acceder señala que en la elaboración de las propuestas se considerará como guía “los acuerdos y declaraciones presidenciales y ministeriales a nivel regional e internacional, así como los derechos y principios fundamentales del trabajo y los convenios de la Organización Internacional del Trabajo”. En tal sentido, es el ámbito con competencias para impulsar acciones positivas que disminuyan las desigualdades en el empleo.

iv. La Dirección de Promoción Social de la Mujer Trabajadora tiene como objetivo “promover la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas públicas a través de acciones dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación de género en el trabajo, promover mejores condiciones laborales con igualdad de oportunidades y resultados en el mercado laboral, favoreciendo la democratización de la sociedad”.

Las actividades realizadas actualmente por esta dirección se dividen en dos áreas bien diferenciadas: asesoramiento legal laboral a través de la recepción de denuncias y del asesoramiento legal para la protección de los derechos de las mujeres y capacitación y difusión de los derechos de la mujer trabajadoras, especialmente a través de los sindicatos de trabajadores y centrales sindicales.

Según el seguimiento realizado por la Dirección a las denuncias presentadas, aproximadamente en el 90% de los casos se logra una solución en las audiencias de conciliación. El restante 10% no se resuelve generalmente por incomparecencia a la audiencia y el conflicto pasa a otra instancia. No se pudo acceder a datos desagregados por sexo, pero las entrevistas realizadas revelan que una alta proporción de los casos exitosos afectan particularmente a mujeres, sobre todo en los casos de despidos por maternidad.

El Ministerio de Justicia y Trabajo tiene una limitada cobertura geográfica. Sus acciones están concentradas en Asunción, con escasa o ninguna intervención en el interior del país.

v. La Dirección de Género y Juventud Rural del Ministerio de Agricultura y Ganadería creada en 2001, pero con antecedentes desde 1992 por la existencia de la Oficina de Rela-

ciones Intersectoriales de Género. La creación de esta instancia busca incorporar la perspectiva de género en la política agropecuaria. Esto incluye la formación y capacitación adecuada de los recursos humanos de ministerio, tanto personal administrativo como técnico (extensionistas), la inclusión de la temática en el currículo de las escuelas agrícolas, la distribución equitativa de los recursos disponibles (subsidios agrícolas, material germinativo, capacitación a campesinos/as) y el diseño de indicadores de género y la desagregación por sexo de las estadísticas agropecuarias.

El papel de la Secretaría de la Mujer es generalmente en el plano de la asistencia técnica y la provisión de materiales educativos o de difusión, siendo los otros dos ministerios los principales ejecutores de las acciones. La falta de presupuesto, la ausencia de gestión por resultados y los recursos humanos escasos y poco capacitados, tanto en la Secretaría de la Mujer como en las direcciones señaladas, impide la ejecución de acciones que contribuyan efectivamente a la igualdad de oportunidades y de trato. En general, todas estas instituciones reducen su acción a las fases iniciales de la construcción de las políticas públicas: diagnóstico y diseño de lineamientos generales.

Al respecto de grupos específicos (indígenas, discapacitados), las oficinas existentes tienen algunas intervenciones particulares, como la coordinación de una bolsa de empleo entre el SENADE y el Instituto de Protección a Personas Excepcionales (INPRO) o el seguimiento a casos específicos denunciados de trabajo forzado de indígenas en el sector ganadero en la Región Occidental.

EL NIVEL DE JERARQUÍA Y CAPACIDAD DE INCIDENCIA DE DICHO ORGANOS EN LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y PROGRAMAS DE DESARROLLO DEL PAÍS.

La Secretaría de la Mujer es la única de estas instancias que tiene rango ministerial. Sin embargo su capacidad de incidencia varía de acuerdo a quien esté al frente de la institución. A pesar de que las autoridades de esta institución han tenido una relativa continuidad, al contrario de otros ministerios, el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres no se ha institucionalizado como política de Estado. Durante varios años, la Secretaría de la Mujer formó parte del Gabinete Económico, fruto del trabajo de "lobby" realizado por la anterior ministra. Actualmente sólo forma parte del Gabinete Social.

Las otras instancias señaladas: Comisión Nacional Tripartita para Examinar y Promover la Participación de la Mujer en el Trabajo (CTIO), Servicio Nacional de Empleo (MJT), Dirección de Promoción Social de la Mujer Trabajadora (MJT)

Por otro lado, no cuentan con un presupuesto adecuado, más allá del asignado a los servicios personales (sueldos y salarios). Gran parte del trabajo realizado por estos últimos órganos fue financiado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), lo que pone en riesgo

la sustentabilidad de las acciones. La escasa importancia relativa del MJT se observa en el peso presupuestario y en materia de recursos humanos de esta institución en la Administración Central. Su presupuesto nunca representó más del 1,5% y su plantel laboral no más del 2%.

Se han conformado, a partir de las relaciones bilaterales y multilaterales entre los diferentes ministerios y secretarías, una multiplicidad de comisiones, equipos y grupos técnicos, pero sin un mapa de ruta definido, que cuente con plazos, indicadores de producto, efecto, impacto o procesos, responsables y recursos asignados.

En ningún caso esta consultoría pudo acceder a evaluaciones de gestión de las instancias estudiadas. Las escasas memorias institucionales concretizadas en documentos, así como las entrevistas realizadas revelan escasa capacidad de incidencia.

Por otro lado, un obstáculo central en la capacidad de incidencia es la ausencia de políticas económicas y programas de desarrollo, tal como se verá en el siguiente apartado.

IDENTIFICACIÓN DE LAS INSTANCIAS DE DIÁLOGO SOCIAL QUE SE HAYAN DESARROLLADO EN EL PAÍS Y SU IMPACTO EN LOS TEMAS VINCULADOS AL EMPLEO Y LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES.

Entre los años 2000 y 2001, autoridades, dirigentes de empresas, partidos políticos, sociedad civil, sindicatos, organizaciones campesinas, ONG's e intelectuales se reunieron con el objetivo de realizar un diagnóstico de la situación ética, política, social y económica del país, construir escenarios y proponer un camino hacia el cambio estructural del país. Esta iniciativa fue denominada Visión Paraguay.

La problemática del empleo y las desigualdades fue analizada principalmente en el ámbito económico, aunque sin desconocer causas en la política y el contexto cultural. El documento final, producto de este emprendimiento, fue difundido y discutido en un amplio espectro de la sociedad paraguaya, pero sin impacto en la política de gobierno

El 26 de noviembre de 2004 se realizó el encuentro denominado Foro de San Bernardino en el que se consensuó el denominado Plan de Crecimiento Económico con Equidad. Tuvo la participación miembros del Poder Ejecutivo, incluyendo al presidente de la República, empresarios y representantes de la sociedad civil. No hubo representantes de los/as trabajadores/as. En este evento se analizó la problemática y se presentaron propuestas en cuatro ámbitos: competitividad y ambiente de negocios, diversificación productiva y exportación con valor agregado, producción agrícola y tenencia de la tierra y pobreza y desigualdad. Se formaron grupos de discusión con la participación plural de los diversos sectores en estos cuatro ámbitos.

Este pacto proponía una senda al desarrollo que exigía acciones tendientes a lograr una mayor igualdad en el acceso a los principales recursos productivos: capital humano, tierra, y créditos y un incremento de la productividad de las unidades campesinas minifunditarias y de las pequeñas empresas. Estas acciones impactarían positivamente en el empleo y en la igualdad de oportunidades.

El Plan no pasó de ser una declaración de intenciones. Los ministerios involucrados en las acciones propuestas continuaron su propia dinámica, e inclusive el debate de la estrategia de desarrollo perdió peso en la agenda de gobierno.

Los espacios ya señalados en el apartado g) son los institucionalizados y con una participación estatal importante. Un caso que parece ser relevante a esta consultoría es el de Manufactura de Pilar S.A., una empresa de más de 70 años, ubicada en el interior del país y dedicada a la industrialización del algodón y la exportación de textil y confecciones. Esta empresa tiene uno de los sindicatos más fuertes del país. Las numerosas crisis de la cadena productiva en la que está inmersa la industria (plagas del algodón, baja producción de algodón, inundaciones, dumping, contrabando, caída de los bancos, entre otros) la ha sometido a permanentes reestructuraciones, alianzas y refinanciamientos. El sindicato ha mantenido una postura “nacionalista” en el sentido de ceder hasta la suspensión de la vigencia de los derechos laborales básicos en las negociaciones por mantener los puestos de trabajo y la empresa; sin embargo, en momentos de auge, la negociación colectiva logra beneficios mayores frente a otros trabajadores del sector.

En general, el diálogo social en Paraguay -tanto en las dos instancias macrosociales referidas en este apartado, como en las señaladas en los apartados anteriores-, no ha avanzado más allá del intercambio de información y de la consulta. Los acuerdos logrados no siempre son producto de la deliberación y el consenso, sino de una combinación de presión (huelgas, marchas), acciones clientelistas/prebendarias y argumentación. Por otro lado, el diálogo, generalmente en contextos de conflictos, se constituye en un hecho coyuntural hasta que se logran los primeros resultados, luego se diluye y vuelve a aparecer en otro conflicto. Otras veces, el diálogo social a nivel micro se instala para conseguir que el empleador cumpla con la ley en lo referente a los derechos laborales básicos: salario mínimo y horas de trabajo, por lo que no hay que sobredimensionar los resultados del mismo (Céspedes, 2002).

EL PAPEL DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN LA PROMOCIÓN Y CALIDAD DEL EMPLEO.

Las principales instituciones vinculadas a la formación técnica y profesional en el país son el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) a través de la enseñanza media diversificada y técnico-profesional y el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) con el Servicio Nacional de Promoción profesional (SNPP). Esta última institución es la mayormente visualizada como la responsable de la formación profesional debido a su carácter tripartito y a que imparte

capacitación terminal y vinculada al empleo. El MEC y el SINAFOCAL se financian con fondos del Presupuesto General de la Nación, mientras que el SNPP con el aporte compulsivo de los empleadores.

Otras instituciones que contribuyen a la formación profesional son el CIAMP dependiente del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) a través de cursos de técnico agropecuario y mecánico agrícola y el Centro de Adiestramiento en Servicio (CAES) de la Universidad Nacional de Asunción (UNA).

Desde hace varios años, el país viene realizando actividades con el objetivo de modernizar la formación técnica y profesional en el país. En tal sentido, se realizaron esfuerzos en el ámbito legal e institucional al implementar reformas en el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y crear el Sistema Nacional de Formación Técnica y Profesional (SINAFOCAL). Sin embargo estas iniciativas se desarrollaron aisladamente, sin una perspectiva sistémica y sin considerar un marco general de reforma, sin objetivos concretos ni resultados evaluables en el corto, mediano y largo plazo.

En general, la baja cobertura, calidad y pertinencia de la oferta es percibida tanto por representantes del sector público como del sector privado. No existen mecanismos que permitan monitorear o evaluar el resultado de las actividades que se están implementando en torno a la educación técnica o profesional. La falta de información y de una metodología adecuada de seguimiento a los beneficiarios de los programas es un obstáculo para cualquier iniciativa que busque evaluar o por lo menos dar un seguimiento mínimo pero sistemático a las actividades o programas que se lleven a cabo.

La formación docente del nivel técnico/profesional, el costo y la desconfianza en el sector público surgieron como obstáculos para el logro de los objetivos de las instituciones involucradas. Por un lado, la mala formación docente, así como su desvinculación del mercado laboral limitan la calidad y pertinencia de la formación profesional. Por otro lado, el costo de bolsillo de las familias reducen las posibilidades de acceso, sobre todo para quienes se desempeñan como cuentapropistas. Una parte importante es financiada por las mismas empresas lo que contribuye a la inequidad ya los beneficiarios son quienes ya cuentan con trabajo e ingreso.

Finalmente, y relacionado con los dos puntos anteriores, se encuentra el débil relacionamiento entre el empresariado y el sector público en este ámbito. Esto afecta de manera estructural al papel de la formación profesional en la promoción y calidad del empleo. El sector empresarial tiene diversos roles en este nivel educativo: generador de espacios de formación (pasantías laborales), certificador de competencias, formador de docentes, incorporación de nuevas tecnologías.

No existen iniciativas públicas destinadas a grupos particularmente excluidos en el mercado laboral: desocupados, jóvenes, discapacitados, mujeres. La oferta actual en materia de formación técnica y profesional no incorpora la perspectiva de género y por lo general la

oferta educativa asume sus roles tradicionales³. Sin embargo, la demanda muestra cambios interesantes en torno a la incorporación de mujeres en ámbitos no tradicionales⁴.

Una experiencia que puede ser considerada exitosa es la construcción de un barrio cooperativo por ayuda mutua que incluyó la capacitación en construcción de hombres y mujeres cooperativistas. Esta capacitación se realizó en el marco de otro programa llevado a cabo en forma conjunta entre el sector empresarial y el SNPP. Como producto de esta capacitación se formaron varias mujeres, dos de ellas se desempeñan como maestras albañiles actualmente.

Otra experiencia que resalta es la llevada a cabo por la Municipalidad de Asunción formando mujeres choferes de autobuses. Recientemente aparecieron en un medio de prensa cuatro de estas mujeres que actualmente trabajan en dicha actividad.

No obstante estos casos, además de ser reducidos en su dimensión, no tienen trascendencia ni la experiencia ha sido sistematizada. La formación profesional en Paraguay no está contemplada en la agenda pública, ya que este nivel educativo no es visualizado como relevante ni para la sociedad ni para el Estado. Durante los últimos años, el debate se centró en la reforma de la educación básica en mayor medida y con menor relevancia la reforma de la educación media. Durante 2006 y 2007, la reforma universitaria se convierte en el nuevo tema de debate en el ámbito educativo.

Céspedes⁵ señala al respecto que a pesar de que el empresariado reconoce la importancia de contar con mandos medios y recursos humanos calificados, sus demandas al gobierno y el contenido de sus diálogos a nivel macro y micro (contratos colectivos) con los sindicatos no incluyen este aspecto. Por el lado del sindicalismo, sus reivindicaciones se centran en las clásicas definidas por la ley (empleo, salarios, condiciones de trabajo, flexibilidades).

Este mismo autor señala que la formación profesional no aparece como tema en el debate público relativo al empleo o a la producción, debido a que gran parte del mismo surge como producto de una crisis (amenazas de huelgas, demanda de aumento salarial, reforma agraria, etc.).

Por otro lado, también es necesario considerar la estructura productiva paraguaya, caracterizada por una escasa industrialización, una producción agrícola que no demanda mano de obra calificada, un alto nivel de empleo en actividades urbanas de baja productividad y un sector empresarial con escasa capacidad gerencial y de baja valoración del capital humano.

³ "En ese sentido, el SNPP tiene un programa que involucra a toda la familia, porque eso implica también un cambio cultural —que la niña cocine con brote de soja, que la madre que haga tejido, el padre agricultura con un hijo, otro hijo hace electricidad, etc.— para que el grupo familiar tenga al menos un ingreso de salario mínimo o un poco más" (SNPP)

⁴ "No solamente quiero estar cocinando y cuidando hijos, quiero una cosa diferente para realizarme como mujer". "A mí me preocupa la formación técnica femenina, la mujer no debe estar solo limpiando y cocinando, queremos una formación diferente... Apoyar la agricultura de la mujer, eso es formación técnica" (Coordinadora Agrícola).

⁵ Céspedes, Roberto. Negociación colectiva, diálogo social y participación en la formación profesional en Paraguay. CINTERFOR. Montevideo, 2000.

La efectividad del trabajo realizado por el SINAFOCAL y el SNPP encuentra obstáculos en la falta de una política de desarrollo que direcciona las acciones de capacitación. Pero adicionalmente a esta grave ausencia, la escasa capacidad de gestión en ambas instituciones y su falta de credibilidad en el sector empresarial disminuyen sus posibilidades de coordinar acciones focalizadas o satisfacer la demanda particular de formación técnica de algunos sectores más dinámicos.

**EL GRADO DE DESARROLLO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA COMO HERRAMIENTA
PRIVILEGIADA DE INTEGRACIÓN SOCIAL, MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DEL EMPLEO
Y PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD.**

A partir de la caída de la dictadura la organización sindical tomó fuerza y los cambios legales facilitaron el avance de las formas tradicionales de relacionamiento laboral, considerando el aumento en el número de sindicatos, contratos colectivos o huelgas realizadas, la negociación colectiva siguió enfrentando obstáculos estructurales. La estructura productiva paraguaya caracterizada por un bajo nivel de asalarización, altos niveles de desempleo y subempleo urbano, escasa cantidad de empresas medianas o grandes y alta ruralidad ponen límites a la organización sindical.

En este contexto, la negociación colectiva tiene baja cobertura, aunque cabe señalar que contribuyó a mejorar la calidad del empleo y favorecer la integración social. A pesar del aumento de los contratos colectivos y de la sindicación, la proporción de trabajadores incluidos en 1997 no superaba el 2,3% de la PEA urbana (Céspedes, 2002). No existen datos actualizados, pero las entrevistas realizadas indican que esta proporción no se modificó sustancialmente en los últimos años. Un cambio que parece ser significativo es el aumento del peso relativo de los/as trabajadores/as del sector público. Gran parte de los contratos colectivos se firmaron en los sectores de punta y/o grandes empresas.

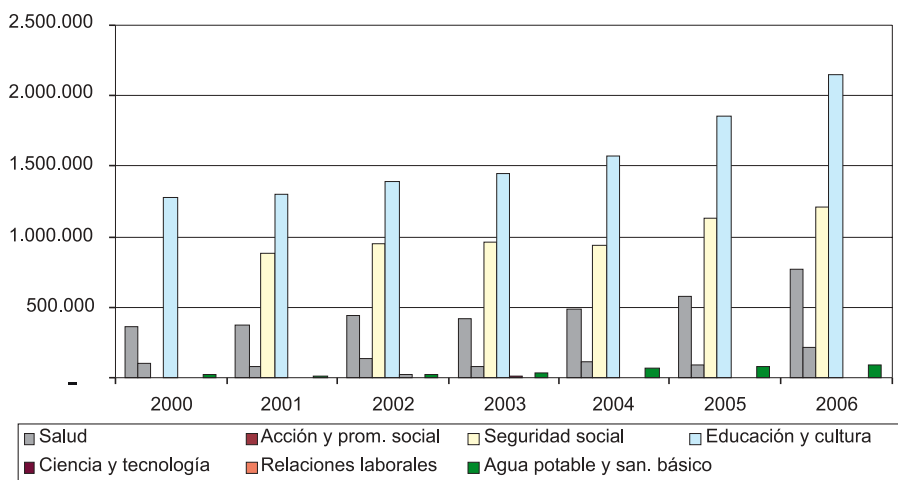
Resulta incierto el impacto de la negociación colectiva en la promoción de la igualdad. Las mujeres incrementaron paulatinamente su participación económica, su nivel de sindicación y de participación como beneficiarias en los contratos colectivos; sin embargo las brechas con los hombres no disminuyeron. No se tienen datos con respecto a otros grupos particulares, como el de los discapacitados o indígenas.

EL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y SU DISTRIBUCIÓN ENTRE LOS SECTORES CON MAYORES DIFICULTADES DE INSERCIÓN LABORAL.

No existen estudios específicos acerca del impacto del gasto público, aunque es posible construir hipótesis y llegar a algunas conclusiones con la información disponible y el análisis de las partidas presupuestarias.

Como se puede observar en el siguiente gráfico, las funciones de educación, seguridad social y salud, absorben más del 90% del gasto social, con un paulatino incremento del gasto destinado a agua potable y saneamiento básico.

Evolución del gasto social por función



Fuente: elaboración propia con base en datos proporcionados por el Ministerio de Hacienda.

El nivel socioeconómico es una de las variables que determina la problemática laboral. Las personas con menores niveles de ingreso presentan mayores tasas de desempleo y subempleo y cuentan con menor protección social, tanto en lo relativo a seguro médico como al sistema jubilatorio (Gatica y Carrera, 2002; DGEEC, 2005).

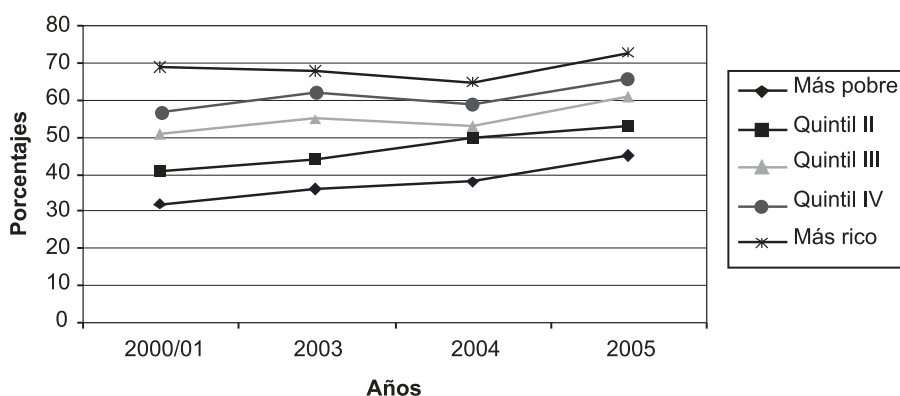
El Proyecto Gasto Social en el Presupuesto (PNUD/UNICEF/UNFPA, 2006) realizó en el año 2006 un estudio con el objetivo de analizar el efecto del gasto público en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en Paraguay, especialmente en los grupos vulnerables. El trabajo concluye que el gasto público fue progresivamente beneficiando a la población de menores ingresos medida en quintiles.

Si bien la distancia entre ricos y pobres continúa siendo amplia en materia educativa, el número promedio de años de estudio creció más rápido en el grupo del 20% más pobre: en 2000 la diferencia entre los más pobres y los más ricos era de 5,3 años, para 2005 esta diferencia disminuyó a 4,9 años. Porcentualmente esto significa un mejoramiento del 33% en la cantidad de años promedio de estudio de los más pobres, frente al 10% del quintil más rico.

Este resultado es consistente con el importante incremento del gasto en educación ocurrido desde los primeros años de la década del noventa. Con la nueva Constitución vigente desde 1992 que exige una cuota del 20% a la educación, la prioridad fiscal educativa se incrementó del 13,0% al 20,0% en 2005, incrementando la oferta educativa pública.

Con respecto al gasto en salud, también el Ministerio de Salud Pública fue beneficiado por el aumento del gasto social, aunque en menor medida que el Ministerio de Educación y Cultura. Uno de los indicadores utilizados para analizar el acceso a la salud son las consultas realizadas cuando se enferman. La evidencia mostrada por la encuesta de hogares señala que el quintil más pobre mejoró relativamente más que los quintiles más ricos en los últimos años. No obstante, para el año 2005, solo el 45% de las personas que pertenecen al quintil más pobre consulta cuando se enferma, frente al 73% de las personas del quintil más rico.

Evolución de las consultas realizadas en instituciones públicas de salud por quintiles de ingreso



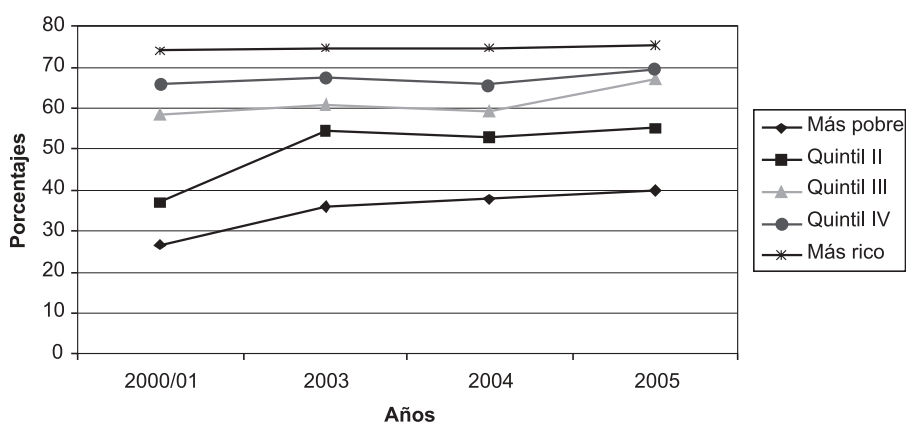
Fuente: Proyecto Gasto Social en el Presupuesto. "Invertir en la gente". Año 4. Nro.5. Junio 2006.

En cuanto a la provisión de agua potable y saneamiento básico, los importantes avances verificados en los indicadores, estarían mostrando el área de mayor efecto redistributivo atendiendo al incremento en la cobertura para los dos quintiles de menores ingresos. En el

quintil más pobre se cuadruplicó la cobertura y en el siguiente quintil se duplicó. El quintil más rico aumentó su cobertura en el mismo periodo de 71,3% a 75,4%.

Cabe destacar que en los dos casos anteriores, el análisis se realizó desagregando la cobertura de las instituciones públicas, mientras que en la provisión de agua potable se incluye la inversión privada, que en el caso de las poblaciones pobres está dada por los llamados “aguateros”, empresas privadas que distribuyen agua ya sea con camiones con tanques de agua o con instalaciones precarias de caños.

Evolución de la cobertura de agua potable por quintiles de ingreso



Fuente: Proyecto Gasto Social en el Presupuesto. “Invertir en la gente”. Año 4. Nro.5. Junio 2006.

Con respecto al gasto en mujeres y jóvenes, dos grupos particularmente afectados por problemas laborales. El análisis del presupuesto público de los últimos 7 años indica la baja importancia de estos sectores. El gasto dirigido especialmente a los jóvenes no supera el 0,5% del total del gasto de la Administración Central, mientras que el dirigido a las mujeres se sitúa cerca el 1%. La juventud cuenta con tres programas presupuestarios etiquetados: el gasto del viceministerio de la juventud, el del Programa Fomento y difusión de deportes y el del Programa de formación permanente a jóvenes y personas con necesidades especiales.

En el siguiente cuadro se muestran los principales programas dirigidos a las mujeres. La participación relativa de estos programas disminuiría si se restaran los rubros relativos a la infancia de los hospitales materno-infantiles. Un tercio de estos rubros se destinan a mujeres en edad fértil (12 a 49 años), según los planes operativos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. En este cálculo se incluyeron los rubros destinados a la formación de docentes, ya que las mujeres se encuentran sobre representadas en ese sector laboral.

Paraguay fue uno de los países que mayor incremento del gasto social tuvo en los años noventa. Una parte muy importante fue destinado al incremento del personal docente y de salud, lo que favoreció particularmente a las mujeres que se ubicaron en el sector educativo y sanitario, como ya se señaló con anterioridad.

Evolución del gasto etiquetado dirigido a las mujeres/género por programa

En miles de guaraníes corrientes

| Programas | 2002 | 2003 | 2004 | 2006 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Total Administración Central | 6.721.810 | 7.294.572 | 8.017.502 | 10.503.801 |
| % participación gasto dirigido a mujeres/género | 1,3 | 0,9 | 0,6 | 0,8 |
| Total gasto dirigido a mujeres/género | 84.448 | 69.206 | 50.927 | 88.111 |
| Secretaría de la Mujer | 5.960 | 5.538 | 4.753 | 4.171 |
| Programa de salud sexual y reproductiva | 99 | 86 | | 4.442 |
| Programa prevención del cáncer en la mujer | | | | 748 |
| Hospitales materno infantiles | 72.397 | 57.653 | 21.165 | 68.162 |
| Formación docente | 5.992 | 5.929 | 25.009 | 10.608 |

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda

El gasto social dirigido al empleo es bajo y muy fluctuante. En este gasto se han sumado varios programas: Viceministerio del trabajo, Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y Sistema Nacional de Promoción Profesional (SINAFOCAL). Sólo el primero de ellos se incluye en la Función Relaciones Laborales, los otros dos se encuentran en la Función Educación.

El presupuesto ejecutado revela la baja prioridad fiscal que tienen estos programas. Un indicador que confirma este hecho es la baja ejecución con respecto a lo presupuestado. De entre todas las funciones que componen el gasto social (salud, educación, seguridad social, etc.) es el que menor ejecución presenta.

Las instituciones que ejecutan estos programas presupuestarios prestan sus servicios a la población con mayores problemas socioeconómicos: el servicio de empleo de Viceministerio del trabajo ofrece sus servicios a personas que no recurren a las empresas privadas de empleo. De la misma manera la capacitación laboral que ofrece el sector público (SNPP y SINAFOCAL) es gratuita o de bajo costo y no exige credenciales educativas en la mayoría de los casos.

Evolución del gasto social dirigido al empleo

| Indicadores | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| Ejecución/presupuesto gasto social | 85,5 | 90,2 | 89,4 | 88,8 | 92,2 | 90,7 | 90,6 |
| Ejecución/presupuesto relaciones laborales+ educación laboral | 64,3 | 59,3 | 57,1 | 51,7 | 75,1 | 78,7 | 86,8 |
| Gasto relaciones laborales +educación laboral/gasto Administración Central | 1,1 | 0,5 | 0,0 | 0,7 | 0,4 | 0,0 | 0,4 |
| Gasto relaciones laborales +educación laboral/gasto social | 1,6 | 1,1 | 0,7 | 0,7 | 0,9 | 1,0 | 0,9 |

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda

El proyecto de presupuesto para el año 2008 prevé un considerable aumento del gasto social, llegando a representar el 50% del total. Gran parte de este aumento fue incorporado al tipo 3: Programas de Inversión y será destinado a los planes de combate a la pobreza. El siguiente cuadro muestra los programas presupuestarios incluidos, que se agregan a los tradicionalmente ejecutados.

Los programas/planes de combate a la pobreza tienen como principal componente a las transferencias condicionadas. Sin embargo, algunos de estos programas/planes tienen un potencial importante en el empleo porque cuentan con objetivos explícitos en tal sentido (PRODECO, SAS/EBY) como el de generar mayores ingresos o implementar proyectos productivos. Otros, son potencialmente beneficiosos, como los relativos a construcción de viviendas.

La mayor parte de estos programas presupuestarios están financiados con fondos externos, lo que supondría su ejecución total. Sin embargo, los problemas de gestión de la burocracia estatal, así como la falta de previsión para cubrir el aporte nacional de contrapartida impidieron en años anteriores el normal desarrollo de la política social.

Proyecto de Presupuesto 2008: gasto social en Programas de Inversión
En Guaraníes

| Programas de Inversión | 416.682.460.456 |
|--|------------------------|
| Sistema de Red de Promoción y Protección Social | 33.961.810.154 |
| Proyecto Tekoporá | 23.384.708.081 |
| Proyecto Abrazo | 8.833.605.156 |
| Proyecto Ñopytyvo | 1.743.496.917 |
| Proyecto productivo de Desarrollo Comunitario (PRODECO) | 10.039.456.000 |
| Proyectos Sociales y de Reconversión Laboral (SAS/EBY) | 3.107.517.142 |
| Coordinación y monitoreo de Programas y Proyectos Sociales (SAS) | 2.839.977.358 |
| Articulación de Políticas Sociales | 323.239.348 |
| Fondo de Inversión Social | 22.667.640.320 |
| Programa Paraguayo de Inversiones Sociales II (PROPAIS) | 71.636.048.826 |
| Estrategia de Lucha contra la Pobreza | 1.406.600.000 |
| Contrucción de viviendas y regularización de asentamientos | 244.210.626.094 |
| Regularización de asentamientos | 126.426.133.170 |
| Construcción de viviendas | 51.352.000.000 |
| MERCOSUR Hábitat (FOCEM) | 66.432.492.924 |
| Programa de Lucha contra el Tráfico de Personas (SM) | 861.885.600 |
| Fondo de Equidad Social | 8.055.302.814 |
| Plan Salud de Lucha contra la Pobreza | 16.165.756.800 |
| Fortalecimiento al Sistema de Empleo | 1.406.600.000 |

Fuente: elaboración propia con base en el Proyecto de Presupuesto 2008.

EFFECTOS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD.

El proceso de integración, y en particular, la existencia del MERCOSUR ha incidido positivamente en algunos logros como la ratificación del Convenio 138 relativo a la edad para el trabajo. Paraguay no había ratificado dicho convenio, existente desde 1976. Los ministerio de trabajo y el Subgrupo 10 del MERCOSUR enviaron cartas al Parlamento paraguayo solicitando la ratificación.

Las entrevistas realizadas señalan que la participación en el MERCOSUR refuerza las iniciativas nacionales cuando éstas están vinculadas a otras de los países miembros, por ejemplo cuando se requieren armonizar normas.

En el marco del trabajo del Sub grupo 10, el Acuerdo multilateral de seguridad social del Mercado Común del Sur suscrito en Montevideo en el año 1997 tuvo su primer efecto en

2007, luego de un año de haber entrado en vigencia. El principal objetivo del acuerdo es establecer normas que regulen las relaciones de seguridad social entre los países del MERCOSUR. Este mecanismo permite que las personas que viven y trabajan en un país y hayan aportado antes en otro país puedan jubilarse en el país de residencia una vez que tengan los años de aporte y la edad exigida. En Paraguay, el Instituto de Previsión Social (IPS) es la unidad gestora y el organismo enlace para el Paraguay. En julio de 2007 empezó a cobrar la primera persona en Paraguay y están próximas a cobrar otras 6.

En el ámbito de la educación superior, recibieron la acreditación a nivel de MERCOSUR las carreras de Medicina, Ing. Civil, Ing. Electromecánica, Ing. Electrónica de la Universidad Nacional de Asunción y las de Ing. Civil e Ing. Electrónica de la Universidad Católica. Se espera que estos procesos contribuyan a mejorar la calidad de la educación universitaria.

El Ministerio de Relaciones Exteriores está creando el Instituto Social, que incorporará una base de datos de indicadores sociales, entre los que se incluirán indicadores laborales. Esta podría ser una iniciativa útil para el país. La Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) cuenta con información censal y de encuestas, publica materiales y anualmente emite informes; sin embargo el país no cuenta con indicadores sistemáticamente creados y actualizados en el sector público.

En el marco de la Estrategia MERCOSUR de crecimiento del empleo, en vigencia desde julio de 2006, Paraguay adoptó un año después dos directrices:

- Promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), de cooperativas, de agricultura familiar y la integración de redes productivas, incentivando la complementariedad productiva, en el contexto de la economía regional.
- Orientar inversiones públicas y privadas hacia sectores intensivos en mano de obra y sectores estratégicos de la economía, tales como infraestructura y nuevas tecnologías, entre otros.

Aún no hay acciones que operacionalicen dicha decisión; sin embargo el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) viene implementando estrategias, ya señaladas en apartados anteriores y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones se encuentra revisando la normativa que rigen las contrataciones públicas en materia de obras viales con el objetivo de favorecer la competencia de las pequeñas y medianas empresas en la construcción de obras. Las evaluaciones preliminares son pesimistas en el sentido de la dificultad de cumplimiento de los requisitos de calificación técnica y financiera (incluyendo garantías) por parte de las MPYMES, la ausencia de mecanismos para la promoción de éstas, de las limitaciones existentes para la transferencia de fondos públicos, y la gran dificultad para la creación y formalización de estas empresas.

La Reunión Especializada de la Mujer (REM) realiza diversas acciones incluidas en la agenda MERCOSUR:

- Activo relacionamiento con la sociedad civil: trabajos como Incorporación de la perspectiva de género en los currículos universitarios, propuestas de modificación de la Ley

Nro. 1.600/00 contra la violencia doméstica, incorporación de la perspectiva de género en el Ministerio Público y la elaboración de una Ficha de Casos de Violencia contra la Mujer fueron realizados con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil.

- Intercambio de experiencias de implementación de las políticas de los países involucrados: técnicas de la Dirección de Descentralización de la Secretaría de la Mujer irán a Chile para conocer experiencias exitosas de descentralización de políticas de género.
- Desarrollo de iniciativas vinculadas a la temática de la violencia contra las mujeres: mejoramiento de la calidad de las informaciones disponibles sobre la violencia contra las mujeres en Paraguay y en la región, intercambio de sistemas de información sobre violencia contra la mujer y mecanismos de implementación, con vistas a la producción de datos comparativos entre los diferentes países, apoyo a la formulación, revisión y aprobación de legislaciones nacionales que garanticen la implementación de políticas públicas de combate a la violencia contra las mujeres y la garantía de sus derechos.
- Desarrollo de campañas que contribuyan para la eliminación de estereotipos vinculados a los papeles tradicionales de hombres y mujeres en la familia, en el trabajo, y en la sociedad en general, favoreciendo una imagen positiva de la mujer y de la igualdad de condiciones y responsabilidades en la esfera pública y privada.
- Formación de Comités de Trabajo para la coordinación de debates regionales en las fronteras sobre trata y tráfico de mujeres, niñas, niños y adolescentes. Se realizó un Seminario Tri Nacional “Rol do Estado na Luta o Trafico de Pessoas na Triplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguay” organizado por la Organización Internacional para las Migraciones en el marco del proyecto ejecutado en la Triple Frontera. Como parte del Proyecto Regional “Punto Sur”, Paraguay participó en un “Seminario de Capacitación y Prevención en Trata de Personas y “Pornografía Infantil” en la ciudad de Montevideo, Uruguay con el objetivo de formar una Red y un Web forum como ámbito de referencia permanente aportando así un elemento que pueda facilitar el trabajo en conjunto, el seguimiento de casos y el aprendizaje continuo tanto de los casos de Trata como de Pornografía.

Cabe señalar que en el proyecto de presupuesto para 2008 se incluyó por primera vez una línea presupuestaria de Gs. 861.885.600 (US\$ 170.000) denominado Programa de Lucha contra el Tráfico de Personas a ser ejecutado por la Secretaría de la Mujer.

ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DEL PAÍS EN LOS ÓRGANOS DE MERCOSUR Y LA CAPACIDAD DE INCIDIR EN LOS ÁMBITOS ESPECÍFICOS QUE TRATAN EL TEMA DEL EMPLEO Y LA NO DISCRIMINACIÓN EN LA REGIÓN.

Las entrevistas realizadas muestran que el país tiene una relativa incidencia en los órganos del MERCOSUR sobre el tema del empleo. Los ejemplos dados sobre esto fueron las propuestas de Paraguay sobre las directrices a ser incorporadas a la Estrategia MERCOSUR de crecimiento del empleo y la negativa de incluir en el Acuerdo multilateral de seguridad social del Mercado Común del Sur la prestación de los servicios de salud, por las asimetrías

existentes entre la cobertura paraguaya (más amplia ya que incluye accidentes laborales) y las del resto de los países miembros.

PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

El contexto económico y político de los últimos años no ha sido el más adecuado para mejorar la situación laboral de paraguayos y paraguayas, así como tampoco para diseñar e implementar políticas de empleo.

El modelo económico paraguayo se caracteriza por una estructura productiva basada en la agroexportación de productos de escaso valor agregado (carne, soja, trigo). Las exportaciones de algodón, producto tradicionalmente importante para el sector campesino, fue disminuyendo paulatinamente debido a la caída de su cotización internacional lo que desincentivó la producción.

Tanto la producción de carne como de soja y trigo absorben escasa mano de obra y demandan fuerza de trabajo poco calificada. La producción de algodón se basa en mano de obra familiar campesina, pero con una cada vez menor rentabilidad.

El sector industrial mantuvo su peso relativo, tanto en el PIB como en la PEA, mientras que el sector terciario incrementó su importancia. Este último sector fue el que absorbió mayor trabajo, sobre todo en el comercio y en el sector público. El comportamiento del sector terciario favoreció particularmente a las mujeres, quienes fueron incorporándose al comercio y al sector público que en la transición se expandió en las áreas de salud y educación, contratando a mujeres (docentes, personal de blanco).

No obstante este contexto positivo para las mujeres en el sector urbano, los indicadores laborales muestran que la apertura de puestos de trabajo para ellas no fue suficiente, dado el gran número de ellas que decidió ofrecer su tiempo para trabajar. Las tasas de desempleo (abierto y oculto) aumentaron más rápido que la de los hombres, así como el subempleo. Debido a la ausencia de datos desagregados por etnia y discapacidad, no es posible analizar las condiciones laborales particulares de estos grupos, aunque estudios específicos muestran amplias brechas entre éstos y el promedio nacional.

El contexto político e institucional tampoco fue propicio para las políticas de empleo y reducción de las desigualdades. En primer lugar ninguno de los temas se encuentra en la agenda pública, a pesar de varias encuestas de percepción ciudadana ubican al desempleo como el principal problema del país. En segundo lugar, el marco institucional relativo a estos temas de sumamente débil. Como se vio en apartados anteriores, los ministerios de Justicia y Trabajo y de la Mujer tienen un peso mínimo en el gasto público, revelando la escasa importancia que se le da a los temas de su competencia. Los ministerios de Industria y Comercio y Hacienda, si bien el último cuenta con importantes recursos, no

ubican al empleo como eje de su preocupación. En tercer lugar, la ausencia de una política nacional y de puentes entre las instituciones para coordinar acciones impidió la ejecución de programas de manera coordinada, que podrían haber tenido impactos específicos en estos temas.

Al no haber una política de empleo estructurada, las iniciativas que se están implementando surgen como producto de la cooperación externa (préstamos reembolsables y no reembolsables) o de acuerdos logrados en el marco del MERCOSUR. Las iniciativas no tienen vinculación entre sí y no se aprovechan los recursos existentes ni se generan sinergias.

La mayoría de las instituciones vinculadas a las políticas de empleo son débiles, con recursos humanos capacitados escasos y poco presupuesto. Una excepción son las instituciones de capacitación laboral que sí cuentan con un nivel presupuestario que permitiría tener mayores resultados que los que actualmente tienen.

Al contrario del caso español, cuando existe alguna acción, ésta no tiene mecanismos de llegada a los grupos excluidos del mercado laboral, ni sistemas de incentivos que faciliten el cumplimiento de los objetivos de discriminación positiva. Las acciones son aisladas y al margen de una estrategia que sincronice el aporte de cada uno de los actores involucrados.

Dada esta situación general y los aspectos específicos analizados en este trabajo, se proponen las siguientes recomendaciones:

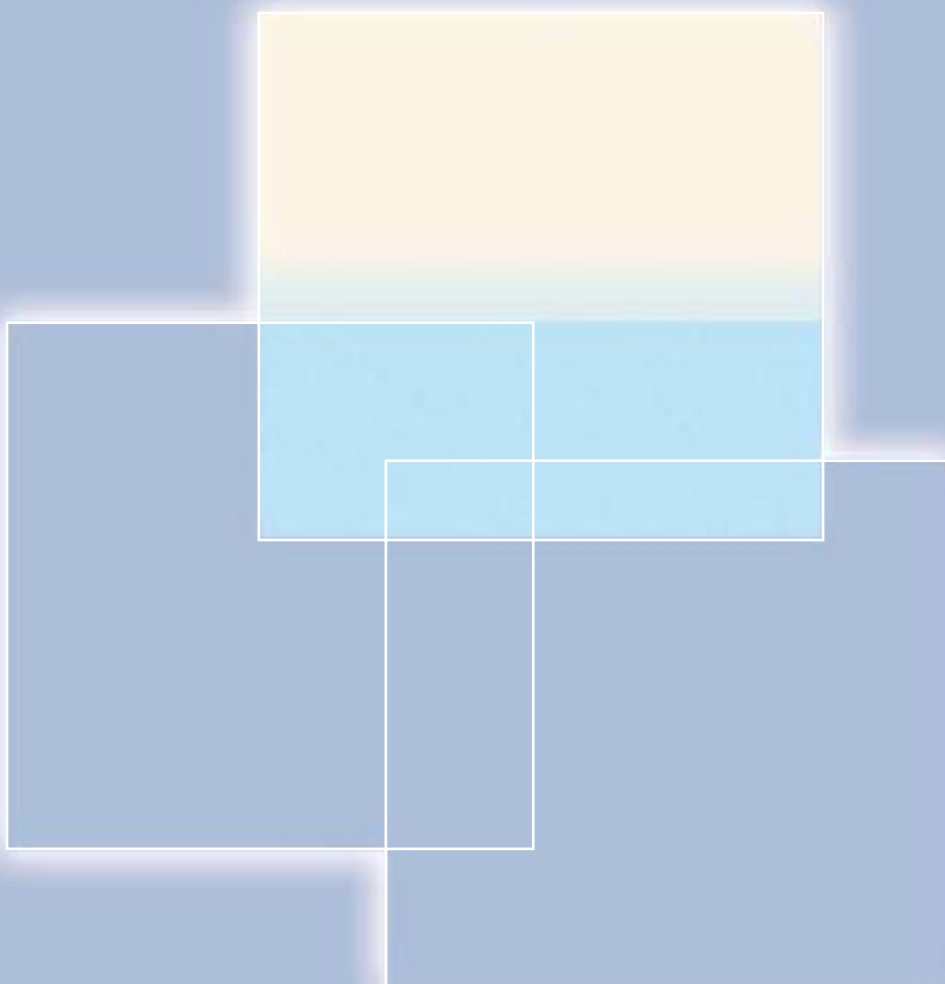
1. Impulsar el diseño de una política de empleo que considere explícitamente las actuales desigualdades existentes y específicamente:
 - a. La necesidad de capacitar previamente a todos los actores involucrados acerca del diseño de una propuesta que busque un impacto. Esto significa considerar los mecanismos de implementación, así como los de monitoreo y evaluación.
 - b. La política debe ser explícita en las medidas de fomento al empleo (subsidios, bonificaciones, incentivos, etc.) y las fuentes de financiamiento.
 - c. Incorporar políticas de conciliación de la vida laboral y familiar (servicios educativos, servicios de cuidado a la infancia).
 - d. En el caso particular de las desigualdades, debe incluir instrumentos para la elaboración de informes de impacto con perspectiva de género, o con los demás enfoques incorporados (discapacidad, juventud, etnia, etc).
 - e. El presupuesto destinado a estas políticas debe realizarse bajo la metodología de programas y por resultados, garantizando que su ejecución sea acorde con la política.
2. Iniciar el proceso de incorporación de la perspectiva de género en el ámbito económico (política financiera, política fiscal, política laboral, políticas productivas) a través de un fuerte trabajo de concientización en los principales referentes del sector público (ministros/as, vice-ministros/as, directores/as).

3. Operacionalizar e incorporar paulatinamente los delineamientos del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en las políticas económicas.
4. La implementación debe ir acompañada de un plan de gestión por resultados en las instituciones involucradas para garantizar la responsabilidad y la transparencia de la gestión pública y de los/as funcionarios/as involucrados.
5. Todo el proceso de esta política pública debe ser realizada en el marco de la construcción de la confianza entre los actores principales hoy casi inexistente, debido principalmente a la ineficacia de iniciativas anteriores y a la creación de espacios de interlocución que conduzcan a resultados observables en el corto y mediano plazo por todos los actores.
6. Un actor importante a considerar es el Poder Legislativo, ya que muchos componentes de esta política requiere un presupuesto elaborado con criterios muy distintos a los que actualmente se elabora en Paraguay.
7. Coordinar esta política con los programas que ya se están implementando y deberían tener algún impacto en el empleo, como por ejemplo los de pobreza (Red de Protección y Promoción Social) que cuenta con el pilar de inclusión económica, con las capacitaciones que realizan SINAFOCAL y SNPP, con las acciones de la Secretaría de Acción Social y CONAVI en materia de construcción de viviendas y con el gasto de royalties de Itaipú y Yacretá, entre otros.
8. Dada la importancia de las MPYMES en Paraguay en cuanto a la proporción de trabajadores/as que absorbe, la precariedad del empleo que genera y los recursos existentes para fortalecerlas, se hace necesario:
 - a. Crear el marco jurídico adecuado para su óptimo desarrollo.
 - b. Integrar las diversas iniciativas existentes, a través de programas piloto, (financiamiento, capacitación, formalización, comercio exterior e incubadoras) que incorporen un permanente y sistemático seguimiento a las mismas, evaluando periódicamente los resultados.
9. Promover acciones específicas, pero de alta potencialidad de impacto:
 - a. Eliminar la discriminación a las trabajadoras domésticas en la seguridad social.
 - b. Mejorar los sistemas de pasantías laborales para la juventud.
 - c. Ampliar los programas iniciados para discapacitados/as.
10. Se requiere fortalecer las instituciones existentes y que tienen competencias en la implementación de las políticas de empleo; sin embargo para que este fortalecimiento produzca los objetivos deseados debe realizarse una vez que se hayan garantizado las condiciones para su adecuado funcionamiento: confianza entre los diferentes actores,

gestión por resultados en la función pública, presupuesto aprobado en función de los requerimiento para la gestión.

11. Debe concretarse la reforma del marco institucional de la formación técnica y capacitación laboral para lograr efectividad en este ámbito. Hay recursos financieros suficientes para lograr resultados importantes en el corto plazo si el sistema de formación técnica y capacitación laboral (SINAFOCAL) funcionara como tal.
12. Fortalecer la inspectoría del trabajo especialmente en lo que se refiere a la discriminación social y salarial y al acoso sexual.
13. El fortalecimiento también debe incluir a las organizaciones ciudadanas que se encuentran realizando acciones en el ámbito del empleo y la igualdad de oportunidades: mujeres empresarias y cooperativistas, asociaciones de discapacitados y jóvenes.
14. La construcción de alianzas con estos sectores puede constituir una estrategia necesaria para lograr incidencia en otros sectores menos sensibilizados: ámbitos del Poder Judicial y Ministerio Público relacionados con lo laboral, Poder Legislativo, ya que se requieren cambios jurídicos (por ejemplo para el primer empleo) y la aprobación del presupuesto público, líderes empresariales, cooperativas, organizaciones de trabajadores/as, entre otros.
15. Una metodología que podría ser útil para vincular las múltiples iniciativas dispersas en el Estado paraguayo y lograr sinergias podría ser la implementación de proyectos-piloto que incluyan objetivos claramente medibles, mecanismos de coordinación interinstitucional (público, privado, ONGs), recursos asignados en las instituciones públicas en presupuestos por programa y basados en resultados y sistemas de control, monitoreo y evaluación participativos).
16. Profundizar el conocimiento de la problemática del empleo impulsando la investigación, mejorando la calidad de la información existente en las instituciones públicas y garantizando la desagregación por sexo de los datos recolectados.

URUGUAY



ESTUDIO NACIONAL

Lilian Celiberti

INTRODUCCIÓN

El presente estudio se enmarca en las actividades del Proyecto sobre “Políticas de empleo para la igualdad de género y raza/etnia en los países del MERCOSUR y Chile”

El propósito de dicho Proyecto consiste en fortalecer las capacidades de los Ministerios de Trabajo de los países del MERCOSUR, incluyendo a Chile en su calidad de asociado, para diseñar, ejecutar y monitorear políticas de empleo que promuevan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y tiene como objetivo prioritario combatir la discriminación en el trabajo, tanto de género como por razones étnicas o raciales.

Para ello, se propone generar nuevos conocimientos sobre políticas de empleo e igualdad de oportunidades, promoviendo el intercambio con otras realidades y recogiendo las iniciativas que surjan de los actores sociales a fin de elaborar propuestas de políticas y programas a nivel nacional en cada uno de los países involucrados.

El informe sobre el empleo en el Uruguay parte de la convicción de que una de las principales preocupaciones en el mundo de hoy es la situación del empleo y sus perspectivas. Al respecto, existen sobradas razones económicas, sociales y éticas para privilegiar el tema, pues la eficiencia y el equilibrio económico, como la paz y el bienestar social descansan, en gran medida, en la capacidad que tienen las economías para generar puestos de trabajo de buena calidad.

El análisis de la experiencia reciente indica que en materia laboral, los países de la región han realizado cambios que afectan la calidad del empleo provocando, en la mayoría de los casos, un aumento en los niveles de pobreza y la disminución de la protección social. Ello ha significado, sin lugar a dudas, un desafío que compromete a toda la sociedad y obliga a los países a adoptar medidas concretas para disminuir el desempleo, a la vez que mejorar la productividad y las condiciones laborales de los puestos de trabajo, en especial de los sectores más rezagados.

EL EMPLEO EN EL URUGUAY

En esta sección se presenta el conjunto de indicadores básicos sobre el funcionamiento del mercado de trabajo definidos para analizar y monitorear la dinámica del mercado laboral. Estos indicadores, siguiendo las pautas establecidas en las bases para la elaboración de los estudios nacionales, abarcan cuatro aspectos básicos: oferta de trabajo, demanda de trabajo, problemas de empleo y remuneraciones.

En el caso de Uruguay, la principal fuente de información con este propósito es la Encuesta Continua de Hogares (ECH) relevada por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Los indicadores fueron contruidos a partir del procesamiento de los microdatos de dicha encuesta.

Es pertinente realizar algunas puntualizaciones sobre el alcance de los indicadores presentados. Las series contruidas abarcan el período 1991-2006. Sin embargo, para la casi totalidad del período, con la excepción del año 2006, el marco muestral de la ECH abarca exclusivamente el Uruguay urbano.¹ Si bien Uruguay muestra el patrón demográfico más urbano de la región – más del 80% de la población activa habita en pueblos y ciudades – esta situación constituye una limitante importante de la información de base. No obstante, durante el año 2006 el INE realizó una Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) que amplía sustancialmente el tamaño muestral² y es representativa de todo el país. Por esta razón, los indicadores para este año se presentan para el Uruguay urbano, de tal forma de que resulten comparables con la serie contruida sobre este universo, y para el total país.

A su vez, en algunas variables establecidas para la elaboración de una línea de análisis, los criterios de relevamiento de la información han cambiado en el tiempo, por lo que la construcción de una serie homogénea se vuelve relativamente dificultosa. Es el caso de la informalidad, medida a través de la falta de cobertura de la seguridad social. Hasta el año 2001, dicha dimensión del funcionamiento del mercado de trabajo se mide a través de la cobertura de salud (se considera que un trabajador es informal si no cuenta con la cobertura sanitaria establecida para los ocupados formales, DISSE). A partir de este año, se comienza a preguntar directamente a las personas si aportan a la seguridad social. Este cambio produce un salto discreto en la serie que obliga a interpretar con cuidado los resultados obtenidos. Un comentario similar puede realizarse para otros indicadores.

Por último, alguna de la información solicitada es posible elaborarla únicamente para el año 2006. En particular, las estadísticas que utilizan la ascendencia racial como variable de corte pueden elaborarse únicamente para dicho año, dado que con anterioridad no se relevaba esa información. En este caso, las estadísticas no provienen directamente del proce-

¹ Entre 1991 y 1997 la encuesta es representativa de las localidades urbanas de 900 y más habitantes, mientras que entre 1998 y 2005 el marco muestral abarca las localidades de 5000 y más. Para que las series resulten estrictamente comparables se excluyen las localidades entre 900 y 5000 habitantes en el primer período mencionado.

² La tasa de muestreo de hogares alcanza 1 en 12.

samiento de los microdatos, sino del informe especial realizado para el INE por parte de Bucheli y Capella (2007).³

Los resultados obtenidos se presentan en los cuadros A hasta D.

Una breve caracterización en la dinámica del mercado laboral

El período 1991-2006, se encuentra signado por fuertes contrastes en la dinámica económica del país, que deben considerarse para comprender la evolución de las principales variables que caracterizan al mercado de trabajo. Así, la década de los noventa fue un período de crecimiento sostenido: el PIB se expandió a una tasa acumulativa anual de 4% hasta 1998, tasa particularmente alta si se la compara con los guarismos observados en las décadas previas.

No obstante, a partir de 1999 el país ingresó en una fase recesiva que desemboca en una de las más profundas crisis de su historia como país independiente, cuyo epicentro se ubica en el año 2002 con el descalabro del sistema financiero y del régimen cambiario vigente hasta el momento. La caída del PIB superó el 10% en ese año, la inflación trepó a más de 25 % y la devaluación superó el 90%. A partir del 2003, el país retoma una senda de crecimiento, creciendo en torno a 7% en promedio entre los años 2004-2006. No es de extrañar que las principales variables que caracterizan al mercado de trabajo respondan a estos fuertes cambios.

Es posible detectar algunas tendencias de largo plazo en cada uno de los aspectos considerados en este documento. La oferta de trabajo, medida a través de la tasa de actividad, muestra un crecimiento de largo plazo importante, fenómeno que responde fundamentalmente a la participación femenina, ya que el nivel de actividad de los hombres – ubicado a comienzos de la década de los noventa en un nivel muy elevado – no muestra variaciones relevantes. Entre 1991 y 2006 la tasa de actividad crece cuatro puntos porcentuales, pero mientras que la tasa de actividad masculina permanece prácticamente igual, la tasa de actividad femenina pasa de 43% a 52%.

Por cierto, esta dinámica de la oferta es sensible al ciclo económico. Durante los años de recesión y crisis, la tasa de actividad muestra signos de debilitamiento. Nuevamente, la actividad femenina parece ser algo más sensible a este tipo de movimientos, pero las diferencias en este sentido no parecen ser muy importantes.

A su vez, el nivel educativo de la oferta laboral aumenta secularmente durante todo el período, aunque si se contextualiza esta evolución en la dinámica observada en los países de la región los avances logrados por Uruguay resultan más moderados que la de los mayores de los países sudamericanos (Informe de Desarrollo Humano Nacional, 2005). En particular, en el cuadro A se puede observar una importante reducción de los activos con un nivel educativo que no supera el nivel primario y una expansión de los niveles superiores.

³ <http://www.ine.gub.uy/enha2006/Informe%20final%20raza.pdf>

La oferta de trabajo de los adolescentes ha tendido a caer, no obstante es necesario ser cuidadoso al interpretar este resultado. Si bien es deseable que los jóvenes en este tramo de edad muestren una alta adscripción al sistema educativo, Uruguay muestra un patrón donde la tasa de abandono de los adolescentes se muestra una fuerte inercia, a la vez que aumenta la proporción de los jóvenes que ni estudian ni trabajan.

En este contexto, el crecimiento del empleo resultó menos dinámico que la oferta, aún durante el período de crecimiento económico que caracterizó a la década de los noventa (ver cuadro B). Como resultado, la tasa de desempleo muestra una tendencia creciente a partir de mediados de los noventa, tendencia que se agudiza con la crisis (cuadro C).

La economía uruguaya sufrió fuertes cambios estructurales a lo largo de este período. La profundización de la apertura comercial, el proceso de integración regional y los cambios en los precios relativos asociados a la apreciación cambiaria que caracterizó la evolución macroeconómica hasta la crisis de 2002 se encuentra en el origen de un fuerte proceso de desindustrialización. En el cuadro B se puede observar la caída del empleo en el sector secundario de la economía, acompañado de un importante incremento del sector terciario.

Los problemas de empleo – desempleo, informalidad— se han agudizado en el período. En particular, resulta importante señalar la fuerte incidencia que el desempleo muestra entre los jóvenes y las mujeres. En este plano, es de destacar que la relación entre el desempleo juvenil y el desempleo de los adultos es particularmente alta en Uruguay si se lo compara con los patrones internacionales.

A su vez, la falta de cobertura de la seguridad social no muestra cambios importantes, salvo durante los años de crisis. Más de una tercera parte de los ocupados no cuenta con cobertura del sistema de seguridad social.

Concomitantemente, la dinámica de los ingresos laborales fue relativamente moderada entre 1991 y 1998, desplomándose durante los años de crisis. La recuperación salarial no logró revertir sus efectos negativos, por lo que el nivel de remuneración en 2006 se ubica aún por debajo del nivel precrisis. Más aún, el salario promedio no es significativamente diferente en 1991 que en 2006 (cuadro D). Esta dinámica resulta aún más preocupante si se considera que se observa en el marco de un aumento general de la desigualdad en el mercado de trabajo, fenómeno que es captado parcialmente por la evolución de los diferenciales salariales por nivel educativo. El incremento de la brecha de ingresos asociados con el nivel educativo comienza a principios de los noventa y no se detiene durante la crisis.⁴

No obstante, se observa una reducción de la brecha salarial de género. Sin embargo, se debe ser cuidadoso al interpretar estos resultados, desde que existe sólida evidencia que

⁴ Tal como es el procedimiento estándar y habitual en la literatura, los diferenciales salariales que se presentan en el cuadro D se calculan a partir de una regresión del logaritmo del salario por hora sobre un conjunto de variables independientes integradas por una variable binaria que señala el género (tomando valor 1 para el caso de los hombres), un conjunto de variables binarias que indican el nivel educativo y una expresión cuadrática de la edad (edad y edad al cuadrado).

señala que dicha reducción se asocia a la expansión del nivel educativo de las mujeres, mientras que el factor discriminación no muestra cambios relevantes durante todo el período (Amarante y Espino, 2006; Amarante y Arim, 2005).

A. Indicadores de Oferta

| Oferta de trabajo | País | | | | | | | | | | | | | | | Total país | |
|-----------------------------------|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------------|------|
| | urbano | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Indicadores primer nivel | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Tasa de actividad | 56.6 | 56.6 | 56.1 | 58.4 | 59.4 | 58.5 | 58.0 | 59.9 | 58.2 | 58.7 | 60.6 | 59.1 | 58.1 | 58.5 | 58.5 | 60.8 | 60.9 |
| segundo nivel | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| a. Composición de la PEA | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| a.1-nivel educativo | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| hasta educación primaria completa | 76.5 | 74.4 | 73.1 | 71.4 | 68.5 | 67.2 | 68.5 | 62.5 | 64.1 | 63.6 | 59.9 | 60.4 | 61.1 | 57.7 | 57.0 | 57.9 | 52.7 |
| educación secundaria incompleta | 45.7 | 47.0 | 49.2 | 47.0 | 46.0 | 48.3 | 48.3 | 48.7 | 49.2 | 50.1 | 51.4 | 53.4 | 53.7 | 52.1 | 52.7 | 52.1 | 53.4 |
| educación técnica (no terciaria) | 8.8 | 9.8 | 9.5 | 10.0 | 10.3 | 10.6 | 11.7 | 11.2 | 11.9 | 11.4 | 11.0 | 11.4 | 11.7 | 12.2 | 12.4 | 10.3 | 11.0 |
| educación secundaria completa | 18.1 | 17.1 | 18.1 | 18.0 | 17.9 | 18.5 | 18.6 | 17.7 | 18.0 | 17.2 | 17.1 | 17.1 | 18.5 | 21.2 | 1 | 16.9 | 17.8 |
| educación terciaria incompleta | 9.2 | 9.9 | 10.1 | 9.6 | 10.4 | 10.8 | 10.8 | 10.9 | 10.8 | 10.9 | 11.4 | 11.7 | 12.1 | 12.7 | 12.9 | 12.9 | 14.0 |
| educación terciaria completa | 9.9 | 10.2 | 10.4 | 10.3 | 10.7 | 11.1 | 10.5 | 11.4 | 11.1 | 11.6 | 11.4 | 12.5 | 12.6 | 13.1 | 13.5 | 11.9 | 13.1 |
| a.2-género | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Hombres | 58.6 | 57.3 | 57.3 | 57.4 | 56.9 | 56.0 | 56.7 | 56.0 | 55.8 | 55.5 | 54.4 | 54.8 | 54.2 | 55.0 | 54.0 | 54.9 | 53.6 |
| Mujeres | 41.4 | 42.7 | 42.7 | 42.6 | 43.1 | 44.0 | 43.3 | 44.0 | 44.2 | 44.5 | 45.6 | 45.2 | 45.8 | 45.0 | 46.0 | 45.1 | 46.4 |
| a.3-raza (**) | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Afro | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | 9.0 |
| Blanca | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | 97.0 |
| Indígena | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | 3.8 |
| a.4-rural | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | 20.8 |
| b.-Tasa de actividad según: | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| b.1-género | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Hombres | 72.0 | 71.2 | 70.8 | 73.4 | 74.0 | 72.0 | 71.8 | 72.8 | 70.6 | 70.6 | 72.2 | 70.7 | 69.0 | 70.0 | 69.3 | 72.3 | 71.7 |
| Mujeres | 43.4 | 44.4 | 43.8 | 45.8 | 47.1 | 47.3 | 46.3 | 48.9 | 47.7 | 48.5 | 50.9 | 49.4 | 48.9 | 48.7 | 49.5 | 50.9 | 51.8 |
| b.2-raza | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | 66.1 |
| Afro | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | 60.1 |
| Blanca | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | 66.6 |
| Indígena | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | 16.3 |
| b.3- jóvenes (14 a 17 años) | 27.1 | 27.0 | 26.5 | 30.7 | 30.1 | 27.0 | 24.0 | 24.6 | 21.8 | 20.3 | 21.1 | 17.5 | 15.4 | 16.0 | 16.0 | 17.9 | 16.8 |

(*) P ara todos los años, la información corresponde al Uruguay urbano de 5000 y más habitantes. La excepción es el año 2006, donde se realizó una encuesta representativa del total país. Para este año, los resultados se presentan desagregados Para total país y país urbano, de forma tal que resulten comparables con la serie anterior.

(**) No suma 100% porque se pregunta por ascendencia, por lo cual la persona puede elegir dos ascendencias raciales distintas.

-- indica que no se cuenta con información sobre estas series en las fechas señaladas

B. Indicadores de Demanda

| Demanda de Trabajo | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | País 2006 | |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------|------------|
| | | | | | | | | | | | | | | | | urbano | Total país |
| Indicadores primer nivel | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Tasa de empleo | 51.6 | 51.5 | 51.4 | 53.0 | 53.2 | 51.5 | 51.3 | 53.9 | 51.6 | 50.7 | 51.4 | 49.1 | 48.3 | 50.8 | 51.4 | 54.1 | 53.9 |
| segundo nivel | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| a. Estructura sectorial del empleo: | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Primario | 3.9 | 4.1 | 3.5 | 4.2 | 4.4 | 4.2 | 4.4 | 4.1 | 4.0 | 17.4 | 4.3 | 4.3 | 4.7 | 5.1 | 5.0 | 5.0 | 8.2 |
| Secundario | 21.9 | 21.2 | 20.1 | 19.0 | 17.8 | 16.3 | 16.6 | 16.1 | 15.9 | 1.6 | 14.5 | 13.5 | 13.7 | 14.0 | 14.3 | 14.7 | 12.5 |
| Terciario | 74.2 | 74.7 | 76.3 | 76.8 | 77.8 | 79.5 | 79.0 | 79.8 | 80.0 | 81.0 | 81.2 | 82.2 | 81.7 | 80.9 | 80.7 | 80.3 | 79.4 |
| b. Tasas de empleo según género | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Hombres | 66.9 | 66.3 | 66.2 | 68.2 | 68.0 | 64.9 | 65.2 | 67.2 | 64.4 | 62.9 | 63.9 | 61.2 | 59.7 | 62.9 | 62.7 | 66.3 | 65.4 |
| Mujeres | 38.5 | 39.1 | 39.1 | 40.2 | 40.9 | 40.3 | 39.5 | 42.5 | 40.7 | 40.2 | 40.9 | 38.9 | 38.8 | 40.6 | 41.9 | 43.7 | 44.4 |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | todos I |

(*) Para todos los años, la información corresponde al Uruguay urbano de 5000 y más habitantes. La excepción es el año 2006, donde se realizó una encuesta representativa del total país. Para este año, los resultados se presentan desagregados para total país urbano, de forma tal que resulten comparables con la serie anterior.

.- indica que no se cuenta con información sobre estas series en las fechas señaladas.

C. Problemas de empleo

| Problemas de empleo | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------|------------|
| | | | | | | | | | | | | | | | | Pais urbano | Total pais |
| Indicadores primer nivel | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Tasa de desempleo | 8.8 | 8.9 | 8.3 | 9.2 | 10.4 | 12.0 | 11.6 | 10.3 | 11.3 | 13.4 | 15.0 | 16.7 | 16.6 | 12.8 | 12.0 | 10.2 | 11.5 |
| Informalidad | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | 36.0 | 37.2 | 39.5 | 40.7 | 38.7 | 34.9 | 35.0 |
| % de ocupados sin cobertura de la seguridad social | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- |
| % de trabajadores independientes sin capital | 8.4869 | 9.2823 | 8.5715 | 8.7513 | 8.755 | 8.6765 | 8.6702 | 8.5912 | 9.1349 | 9.7106 | 8.8249 | 10.298 | 9.7215 | 9.2232 | 8.2457 | 6.77595 | 6.530171 |
| segundo nivel | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Desempleo de larga duración(****) | 2.9301 | 2.8775 | 2.8194 | 3.0151 | 3.3851 | 4.2549 | 4.6177 | 3.7289 | 4.5667 | 5.7096 | 6.4867 | 7.4476 | 7.4726 | 1.6492 | 1.0622 | 0.78041 | 0.7748872 |
| % de hogares con jefes desempleados | 1.8718 | 1.7706 | 1.5053 | 1.8601 | 2.3418 | 3.0685 | 2.7594 | 2.6635 | 2.9511 | 3.7253 | 4.175 | 4.9874 | 4.7894 | 3.3296 | 3.275 | 3.20731 | 3.051784 |
| subempleo | 8.2961 | 6.4902 | 5.6802 | 6.9817 | 10.562 | 12.035 | 10.509 | 9.0177 | 10.555 | 12.443 | 16.503 | 19.472 | 20.422 | 17.45 | 18.58 | 15.9223 | 15.0087 |
| % trabajadores no remunerados | 2.2039 | 2.6474 | 2.227 | 2.4935 | 2.4015 | 2.391 | 2.6333 | 1.9924 | 1.9507 | 1.8888 | 1.3935 | 1.5214 | 1.3649 | 1.5855 | 1.3249 | 1.39822 | 2.057482 |
| % servicio doméstico (***) | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | 9.5 | 9.8 | 8.5 | 8.6 | 8.6 | 9.0 | 8.3 | 9.7 | -.- | 8.1 |
| Tasas de desempleo específicas | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| a-nivel educativo | 3.7 | 3.7 | 2.9 | 3.7 | 4.5 | 5.0 | 4.5 | 4.5 | 5.1 | 6.6 | 6.8 | 7.5 | 7.3 | 5.5 | 5.1 | 5.2 | 5.6 |
| hasta educación primaria completa | 7.2 | 6.9 | 6.8 | 7.9 | 8.5 | 9.6 | 9.6 | 8.4 | 8.7 | 10.0 | 11.5 | 12.7 | 12.0 | 9.8 | 9.3 | 8.3 | 8.6 |
| educación secundaria incompleta | 5.1 | 5.5 | 5.5 | 5.1 | 5.9 | 7.4 | 7.1 | 5.8 | 7.3 | 7.4 | 8.6 | 9.3 | 9.0 | 7.4 | 6.0 | 5.5 | 5.5 |
| educación técnica (no terciaria) | 7.0 | 7.6 | 7.2 | 8.4 | 9.3 | 10.7 | 9.8 | 8.1 | 9.0 | 10.5 | 13.0 | 13.0 | 12.8 | 9.7 | 9.4 | 8.0 | 8.1 |
| educación secundaria completa | 7.1 | 7.5 | 7.3 | 6.7 | 7.4 | 8.1 | 7.6 | 7.4 | 8.6 | 10.5 | 13.5 | 13.7 | 14.4 | 10.1 | 9.3 | 9.4 | 9.5 |
| educación terciaria incompleta | 3.1 | 2.6 | 3.0 | 1.8 | 2.6 | 2.4 | 2.9 | 2.3 | 2.6 | 4.4 | 4.3 | 5.8 | 6.0 | 4.2 | 4.1 | 3.6 | 3.6 |
| educación terciaria completa | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| b-género | 7.0 | 6.8 | 6.5 | 7.1 | 8.2 | 9.8 | 9.1 | 7.8 | 8.7 | 10.9 | 11.5 | 13.5 | 13.5 | 10.2 | 9.5 | 8.2 | 8.8 |
| Hombres | 11.4 | 11.8 | 10.8 | 12.1 | 13.3 | 14.7 | 14.8 | 13.0 | 14.6 | 17.0 | 19.7 | 21.2 | 20.8 | 16.5 | 15.3 | 14.2 | 14.4 |
| Mujeres | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| c-raza | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | 14.1 |
| Afro | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | 10.5 |
| Blanca | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | 13.2 |
| Indígena | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- |
| d-rural | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- | -.- |
| f- tramos de edad | 34.9 | 34.8 | 34.9 | 38.1 | 40.9 | 42.8 | 41.3 | 37.6 | 37.6 | 45.2 | 48.2 | 51.3 | 50.1 | 48.4 | 46.1 | 37.6 | 40.6 |
| 14 a 17 años | 21.2 | 21.0 | 19.9 | 20.6 | 21.3 | 24.3 | 24.0 | 22.0 | 24.0 | 28.4 | 32.0 | 36.2 | 36.6 | 30.7 | 27.0 | 26.5 | 27.5 |
| 18 a 24 años | 7.0 | 7.6 | 7.1 | 7.4 | 8.9 | 10.5 | 10.5 | 8.2 | 10.1 | 12.1 | 14.2 | 16.5 | 16.9 | 12.9 | 12.7 | 10.4 | 10.7 |
| 25 a 34 años | 4.5 | 4.8 | 4.2 | 4.6 | 5.8 | 7.1 | 6.8 | 6.1 | 7.1 | 8.4 | 9.8 | 11.5 | 11.4 | 8.0 | 7.7 | 6.7 | 6.9 |
| 35 a 49 años | 3.5 | 3.2 | 2.2 | 3.4 | 4.5 | 5.7 | 5.2 | 4.7 | 5.9 | 7.4 | 8.1 | 9.3 | 9.3 | 6.5 | 6.0 | 5.7 | 6.1 |
| 50 años y más | | | | | | | | | | | | | | | | | |

(*) Para todos los años, la información corresponde al Uruguay urbano de 5000 y más habitantes. La excepción es el año 2006, donde se realizó una encuesta representativa del total país. Para este año, los resultados se presentan desagregados para total país y país urbano, de forma tal que resulten comparables con la serie anterior.

(**) No suma 100% porque se pregunta por ascendencia, por lo cual la persona puede elegir dos ascendencias raciales distintas.

-, - indica que no se cuenta con información sobre estas series en las fechas señaladas

(***) Se identifica servicio doméstico sólo a partir de 1998 para contar con una serie homogénea. Es posible realizar una estimación para años previos - que ronda el 8.5% de los ocupados - pero no resulta comparable con la estimación realizada a partir de 1998
La serie no es comparable a partir de 2004, dado los cambios en los criterios para relevar el desempleo de larga duración

D. Remuneraciones

| Remuneraciones | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Indicadores primer nivel | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Remuneraciones a precios constantes | 5.25 | 5.29 | 5.31 | 5.35 | 5.32 | 5.33 | 5.31 | 5.36 | 5.38 | 5.38 | 5.30 | 5.22 | 5.06 | 5.03 | 5.06 | 5.17 |
| segundo nivel | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Estructura de las remuneraciones | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Retornos a la educación: | | | | | | | | | | | | | | | | |
| (en relación al nivel de hasta primaria completa) | | | | | | | | | | | | | | | | |
| educación secundaria incompleta | 0.36 | 0.35 | 0.33 | 0.36 | 0.36 | 0.36 | 0.37 | 0.33 | 0.34 | 0.35 | 0.29 | 0.30 | 0.25 | 0.28 | 0.27 | 0.29 |
| educación técnica (no terciaria) | 0.61 | 0.61 | 0.64 | 0.64 | 0.66 | 0.65 | 0.65 | 0.61 | 0.61 | 0.63 | 0.60 | 0.61 | 0.60 | 0.57 | 0.57 | 0.60 |
| educación secundaria completa | 0.28 | 0.28 | 0.25 | 0.28 | 0.31 | 0.30 | 0.29 | 0.27 | 0.30 | 0.29 | 0.34 | 0.39 | 0.36 | 0.37 | 0.39 | 0.35 |
| educación terciaria incompleta | 0.74 | 0.81 | 0.81 | 0.84 | 0.82 | 0.84 | 0.83 | 0.86 | 0.83 | 0.88 | 0.88 | 0.86 | 0.84 | 0.88 | 0.88 | 0.91 |
| educación terciaria completa | 0.86 | 0.90 | 0.91 | 0.92 | 0.98 | 1.04 | 1.03 | 1.00 | 1.04 | 1.06 | 1.06 | 1.08 | 1.04 | 1.10 | 1.10 | 1.30 |
| Diferencial de remuneraciones por género | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <i>(premio a la condición de hombre)</i> | 0.29 | 0.29 | 0.28 | 0.29 | 0.25 | 0.26 | 0.22 | 0.25 | 0.22 | 0.22 | 0.20 | 0.18 | 0.19 | 0.22 | 0.19 | 0.23 |

POLÍTICAS Y PROGRAMAS CON IMPACTO EN EL EMPLEO

La estrategia de desarrollo del Uruguay se sustenta en la visión de articular las dimensiones productivas, sociales, innovadoras, democráticas, y culturales del país, a través de una mayor competitividad e integración a la región y al mundo para el progreso de las condiciones de vida de la población. En base a esta visión, tanto desde el sector gubernamental como desde el sector privado, se han implementado y/o revisado varios programas y acciones, con el objetivo de mejorar el nivel y la calidad del empleo. En efecto, muchos de los programas analizados estaban ya en funcionamiento antes del cambio de gobierno.

Desde la perspectiva del actual gobierno reflejada en la convocatoria al Compromiso Nacional realizada por el Presidente de la República en mayo de 2005 se expresó que *“La articulación de las políticas, responsabilidades y beneficios de los diferentes agentes económicos que participan en el proceso productivo, es decir el Estado, los trabajadores y los empleadores resulta un requisito imprescindible para lograr el objetivo prioritario de generación de más y mejor empleo”*.

Asimismo se afirma que *“a los efectos de perseguir el objetivo de crear más y mejor empleo el gobierno procurará consolidar un clima propicio para la inversión productiva tanto en capital físico como en capacitación de los recursos humanos. Adicionalmente, el gobierno promoverá políticas destinadas a incentivar la creación de empleos a través de una reorientación del gasto hacia una mayor inversión pública, dispondrá incentivos tributarios, apoyará la conformación de pequeños emprendimientos productivos, en tanto que orientará sus contrataciones considerando como contrapartida cierto grado de utilización de recursos humanos. Por otra parte, el gobierno buscará perfeccionar el sistema de seguro de desempleo, así como desempeñar un rol más activo en referencia a las acciones que apoyan la reinserción del desocupado”*

Quedan planteadas por lo tanto dos líneas de acción, la articulación de los actores públicos y privados y la implementación de diversas medidas, con el objetivo de generar más y mejor empleo.

En este marco, el Estado ha implementado programas y acciones con el objetivo de mejorar el nivel y la calidad del empleo, desde distintas instituciones. Así, podemos identificar actividades a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) como el programa “Trabajo por Uruguay”; el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) con los programas que impulsa la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) y la Junta Nacional de Empleo, presidida por la Dirección Nacional de Empleo e integrada por representantes de los trabajadores y los empresarios; el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) que implementa el programas PAPPUM, Programa de Apoyo Integral a los Sectores Sociales más necesitados de la Periferia Urbana de Montevideo; el Ministerio de Industria y Energía (MIEM) fundamentalmente a través de DINAPYME y el Banco de Previsión Social (BPS) que administra el seguro de desempleo.

Paralelamente, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto mantiene líneas de acción que generan un impacto directo en la creación de empleo a través de programas de microfinanzas y articulación productiva.

Asimismo los Gobiernos Departamentales han implementado diversos programas orientados a la generación de empleo en el ámbito departamental.

Un análisis especial merece el denominado “Plan de Equidad” como instrumento articulador de todas las políticas públicas orientadas a lograr la reconstrucción del tejido social y la integración efectiva de aquellos sectores de la población con mayores dificultades de inserción laboral.

A ello debe agregarse la propuesta de “Uruguay Productivo” aprobada por el Consejo de Ministros el 31 de marzo de 2006, cuya implementación está a cargo de diversas instituciones públicas y del que se espera un importante impacto en la generación de puestos de trabajo. Es *“una propuesta de país especializado que permita producir con Inteligencia para calificar e innovar es uno de los objetivos vitales del Gobierno, de cara al futuro de nuestros país, y en eso consiste el Uruguay Productivo, en un proyecto integrador con políticas coherentes de inversiones, contenido en 97 medidas enmarcadas en seis importantes áreas.”*

Finalmente cabe mencionar diversas iniciativas desarrolladas por la sociedad civil que implementan programas con objetivos de empleo, entre las que se pueden mencionar (en una lista incompleta) al Movimiento Tacurú, El Abrojo, los Talleres de Don Bosco o el Fondo R. Sendic, etc...

PROGRAMAS VINCULADOS AL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (DINAE)

El artículo 322 de la Ley 16320 confiere a la Dirección Nacional de Empleo los siguientes cometidos:

- a) elaborar la política nacional de empleo;
- b) asesorar en la programación y ejecución de planes migratorios del sector laboral;
- c) programar, ejecutar o coordinar planes de colocación para grupos especiales de trabajadores;
- d) ejercer la supervisión de las empresas privadas de colocación;
- e) proponer y ejecutar programas de orientación laboral y profesional, pudiendo para ello celebrar convenios con organismos públicos y entidades privadas nacionales, extranjeras e internacionales;
- f) desarrollar programas de información acerca de la mano de obra y su evolución;
- g) llevar una nómina del personal capacitado o beneficiario del sistema de reconversión laboral, de acuerdo a lo que determine la reglamentación a dictarse;
- h) desarrollar programas de orientación y asistencia técnica a trabajadores que deseen transformarse en pequeños empresarios;

- i) implementar, ejecutar y coordinar estudios y proyectos referentes a planes nacionales, regionales, departamentales y locales de desarrollo social y económico en lo relativo a la utilización de recursos humanos;
- j) actualizar la Clasificación Nacional de Ocupaciones y coordinar con otros organismos la certificación ocupacional.

Asimismo, de acuerdo al artículo 317 de la Ley de presupuesto N° 17930 del período 2005-2009; a la DINAE se le asignan los siguientes cometidos:

- a) Diseñar, evaluar, gestionar y efectuar el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas activas de trabajo y empleo y formación profesional.
- b) Asesorar en la programación y ejecución de planes migratorios del sector laboral.
- c) Programar, ejecutar o coordinar planes de colocación para grupos especiales de trabajadores.
- d) Administrar la información de las empresas privadas de colocación.
- e) Proponer y ejecutar programas y proyectos de orientación laboral y formación profesional, pudiendo para ello celebrar convenios con organismos públicos y entidades privadas nacionales, extranjeras e internacionales.
- f) Desarrollar programas de orientación y asistencia técnica a trabajadores que deseen transformarse en pequeños empresarios.
- g) Implementar, ejecutar y coordinar estudios y proyectos referentes a planes nacionales, regionales, departamentales y locales de desarrollo social y económico en lo relativo a la mejora del empleo.
- h) Implementar, coordinar y supervisar el desarrollo de la formación profesional y contribuir a la elaboración de un Sistema Nacional de Formación Profesional.
- i) Promover un sistema de Certificación Ocupacional (Profesional).
- j) Ejecutar políticas activas de empleo directo, incentivos a la contratación y apoyo a micro y pequeños emprendimientos cuyo financiamiento podrá realizarse parcial o totalmente con cargo al Fondo de Reversión Laboral creado por el artículo 325 de la Ley N° 16.320, de 1° de noviembre de 1992, el que asimismo podrá afectarse hasta en un 20% (veinte por ciento) como fondo de garantía.
- k) Articular sus actividades con otros organismos públicos y privados, especialmente con la Junta Nacional de Empleo.
- l) Administrar un servicio público de empleo, de carácter nacional, con base territorial, que brinde los apoyos necesarios a la población desocupada a efectos de promover su inserción laboral en forma dependiente o independiente.
- m) Intermediar en la oferta y demanda laboral, brindar orientación, e identificar las necesidades y demandas de formación profesional, a través del servicio creado en el literal anterior. A esos efectos, podrá convenir con otros organismos públicos y privados su ejecución, y en lo relativo a la formación profesional, especialmente con la Junta Nacional de Empleo.
- n) Promover, apoyar y desarrollar las actividades tendientes a la creación de micro-emprendimientos y de pequeñas y medianas empresas, incluyendo las de economía social y otras figuras de trabajo asociado así como a empresas recuperadas y en procesos de reversión.

- o) Administrar un fondo de inversión productivo y social con destino a la formación de fondos rotatorios departamentales.
- p) Generar y procesar información y conocimiento sobre el mercado de trabajo a nivel nacional, regional y local a través de un Observatorio del Mercado de Trabajo.

Los programas llevados a cabo o implementados en el ámbito de la DINAIE, se agrupan en dos tipos: los centralizados, que son gestionados directamente por la DINAIE y los descentralizados, aquellos gestionados por equipos técnicos externos, por convenios celebrados con otras entidades relacionadas con el grupo objetivo que se trate. En estos últimos, generalmente se crea un sistema de coordinación con la participación de la DINAIE y de los actores sociales.

Los programas de formación desde que comenzaron a desarrollarse, se hicieron con un enfoque selectivo y un objetivo de recuperación: ayudar a los demandantes de empleo a encontrar un trabajo y a los empleadores a encontrar las calificaciones que necesitaban. El objetivo fundamental, compartido por estos programas, es mejorar la competitividad de los grupos con mayor riesgo laboral para pugnar por un puesto de trabajo, incrementando su capacitación.

PROGRAMAS CENTRALIZADOS:

URUGUAY ACTIVO. Sistema de Intermediación Laboral.

Este es el sistema informático oficial que opera un mercado laboral electrónico en Internet entre personas que buscan empleo y empresas demandantes de mano de obra.

El objetivo principal es la intermediación laboral entre la oferta y demanda de trabajo.

Para cumplir ese objetivo se pone a disposición de las empresas, trabajadores con el perfil requerido y brinda a los trabajadores la posibilidad de registrar sus datos y postularse a demandas laborales publicadas en el sitio.

El desarrollo del Programa ha puesto de manifiesto la necesidad de revalorizar el rol de la intermediación laboral en el conjunto de las intervenciones dirigidas a la mejora de la empleabilidad de los trabajadores. Sin dejar de lado la función de intermediación mencionada, el proceso iniciado busca fortalecer y clarificar aquellos aspectos personales que permitan la definición de estrategias que adecuen las metodologías y procedimientos a los desafíos actuales del Mercado de Trabajo.

Ingresar a www.uruguayactivo.gub.uy reduce considerablemente los tiempos y costos de la búsqueda de empleo porque:

- Permite al **trabajador** ingresar su currículum en un formulario diseñado a esos efectos

permaneciendo vigente en el Sistema por un período de 12 meses. El trabajador puede si lo desea desactivarlo antes de finalizar el período.

- Todas las búsquedas que coincidan con el perfil del postulante lo tendrán como candidato.
- Podrá postularse directamente a demandas publicadas.
- Las **empresas** podrán registrarse, realizar búsqueda de trabajadores, preseleccionar candidatos, publicar demandas laborales.
- La búsqueda se puede generar en cualquier día, a cualquier hora y queda habilitada al momento.
- Brinda acceso a los CV instantáneamente

Emprendimientos Productivos

De acuerdo a la definición de la Estrategia Nacional, el apoyo a la creación de nuevas unidades productivas y al fortalecimiento de las existentes constituyen una estrategia de política activa, que posibilita la generación de empleo y el mejoramiento de la calidad del mismo.

Se propone, diseñar, implementar y promocionar servicios técnicos e iniciativas de capacitación empresarial, para lo cual resulta fundamental la vinculación entre actores públicos, privados e integrar redes interinstitucionales e intersectoriales.

A partir de estas premisas, la Estrategia nacional para el fomento del empleo incorpora el objetivo de promover y apoyar el desarrollo de unidades productivas, en especial aquellas de pequeño y mediano porte incluyendo las provenientes de la Economía Social y otras figuras del trabajo asociado (MIPyMEs⁵), empresas recuperadas y en proceso de reconversión, tanto a nivel nacional como local.

Se propone como objetivos específicos:

- i. Promover y apoyar el desarrollo de unidades productivas, en especial aquellas de pequeño y mediano porte, las provenientes de la llamada economía social y otras figuras del trabajo asociado, empresas recuperadas, empresas en proceso de reconversión, a nivel nacional y local. Vincular estas acciones de apoyo con políticas sectoriales o con cadenas productivas.
- ii. Promover el diálogo con y entre los actores sociales para el desarrollo de programas o instrumentos de política activa por sectores de actividad o por cadenas productivas vinculadas a territorios concretos, de modo que se articule lo nacional con lo local.
- iii. Contribuir a fijar los criterios de selección y técnicos, para los proyectos de inversión que sean declarados de interés y promovidos en la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones.

⁵ En adelante, con la expresión MIPyMES se entiende las micro, pequeñas y medianas empresas, la cooperativas de producción y las asociaciones de la economía social.

- iv. Articular las acciones de la DINAЕ con otros ámbitos gubernamentales de política de fomento de la micro y pequeña empresa a través de nexos que permitan acercar y coordinar los objetivos productivos que tienen estas iniciativas con los objetivos de empleo de la DINAЕ; con el fin de introducir la “perspectiva ocupacional” como eje y objetivo de dichas iniciativas, además de colaborar para un uso más racional y ordenado de los recursos existentes.
- v. Apoyar y acompañar el proceso de construcción de los Servicios de Apoyo Empresarial (SAE) diseñados en el marco de programa REDEL como experiencia piloto, sistematizando y evaluando dicha experiencia.
- vi. Colaborar en la implementación de los subprogramas de bancarización y formalización con otros ámbitos gubernamentales.

PROGRAMAS ESPECIALES DE EMPLEO.

Proyecto de Inversión Presupuestal PIP N° 703.

Este programa tiene por objetivo apoyar iniciativas locales relativas a emprendimientos que mejoren y/o generen de empleo.

El origen de los recursos son fondos presupuestales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social asignados a la DINAЕ.

La selección de los proyectos se hace de acuerdo a la factibilidad económica, la incidencia de la inversión en relación al empleo, la vinculación a estrategias de producción de bienes o servicios y el nivel socioeconómico de los beneficiarios.

Los proyectos aprobados obtienen la adquisición de maquinaria, herramientas y/o equipamientos solicitados y deben realizar el posterior reintegro de su valor por parte de sus titulares para su reaplicación en apoyo a otras iniciativas laborales.

El repago es utilizado para la creación de Fondos Rotatorios Departamentales.

La presentación de proyectos en formulario es ante las oficinas de los servicios locales DINAЕ- Intendencias Municipales, según el calendario establecido.

Este programa se viene desarrollando desde 1996, cuenta con 172 proyectos aprobados a junio del 2007, implementándose en 14 departamentos. A nivel nacional existen 12 Fondos Rotatorios en 12 Departamentos del país.

Criterios de selección.

Se priorizan las iniciativas provenientes de departamentos en los cuales ya se han aprobado P.I.P. N° 703 hasta lograr un monto mínimo que permita la consolidación de los Fondos

Rotatorios. Para la selección de proyectos, se establecen dos tipos de condiciones: *sustantivas y adjetivas*.

Las condiciones sustantivas definen la situación, permiten incluir o excluir solicitudes. Las solicitudes son consideradas, es decir pasan la red de criterios, sólo si cumplen con las condiciones catalogadas de sustantivas («*si y sólo si*»).

1. El proyecto factible económicamente deberá impactar positivamente en el empleo: consolidando el empleo existente y/o creando puestos de empleo.
2. Deberá ser una iniciativa que involucre a personas de escasos ingresos y/o con dificultades de acceder a créditos convencionales.
3. El o los titulares del proyecto deberán tener formación o experiencia relacionada a la actividad propuesta.

Las condiciones adjetivas califican la situación, permiten priorizar los proyectos de acuerdo al orden planteado.

1. Proyectos vinculados a políticas de desarrollo Departamental y/o Nacional.
2. Proyectos preferentemente en el marco de estrategias asociativas (ej. cooperativas, asociaciones de productores, ligas de fomento, bolsas de trabajo, etc.).
3. Proyectos presentados por personas que hayan realizado cursos a través de programas implementados por JUNAE – DINAIE relacionados con el emprendimiento.
4. Contar con apoyo técnico relacionado a la actividad a desarrollar

Entrega de herramientas y equipamiento en el marco del programa de inversión productiva.

Durante el año 2006 se llevó a cabo la entrega de equipamiento y maquinaria a los titulares de los proyectos aprobados en el marco del programa de inversión productiva ejecutado, en convenio, por la Dirección Nacional de Empleo y la Intendencia Municipal de Rivera.

En esa oportunidad se seleccionaron, de acuerdo a los criterios y procedimientos establecidos por el Programa, proyectos presentados mayoritariamente por mujeres en los rubros de gastronomía, corte y confección, peluquería, artesanías y trofeos, herrería de obra y carpintería. Los mismos involucran a distintas localidades del departamento: Vichadero, Tranqueiras, Lapuente y la propia ciudad capital.

PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN

Programa de Formación para trabajadores en actividad

Es un programa de formación profesional y apoyo a la creación o mantenimiento del empleo que tiene por finalidad la capacitación de trabajadores en actividad, y busca favorecer la competitividad de las empresas y el mantenimiento de los puestos de trabajo.

Es cofinanciado por el Fondo de Reconversión Laboral y para acceder al mismo se requiere

que impacte positivamente en el empleo, ya sea creándolo, consolidándolo o mejorando su calidad, que mejore la competitividad de la empresa, que la capacitación esté vinculada directamente con los puestos de trabajo ocupados o a ocupar en el futuro y que la propuesta se acompañe con un Convenio de Capacitación suscrito por la empresa y una organización de trabajadores.

Para asignar los recursos y el porcentaje de financiación la Junta nacional de Empleo, prioriza determinados sectores o empresas con problemas actuales coyunturales pero con posibilidades de expansión, determinadas zonas geográficas y determinadas poblaciones de riesgo (mayores de 45 años, mujeres, discapacitados).

Dentro de este Programa, se han aprobado y financiado acciones de capacitación para empresas y también para sectores de actividad.

Programas especiales de capacitación.

En el sector marítimo, se realizan actividades de formación profesional para los trabajadores del mar tendientes a la obtención del certificado de habilitación para navegar, que es exigido por las autoridades navales correspondientes, para todos los trabajadores que se embarcan.

En materia de seguridad en la industria de la construcción se financian acciones de capacitación para delegados de obra y capataces, con el objetivo de mejorar las condiciones de trabajo y prevenir los riesgos laborales, reduciendo la siniestralidad laboral en un sector donde el número de accidentes de trabajo es tradicionalmente alto.

El Programa, apoyado por las organizaciones de empresarios y trabajadores de esa rama de actividad, ha permitido una mejora sustancial en la formación sobre prevención de riesgos laborales con impacto favorable en las condiciones de trabajo y una sensible disminución de los accidentes, especialmente aquellos graves, en el sector.

Asimismo, se realizaron acciones puntuales en localidades afectadas por cierres de empresas que determinaron importantes pérdidas de puestos de trabajo, que incluyeron según los casos, capacitación en general, capacitación en gestión empresarial y financiamiento para equipamiento que permitiera la creación de micro- emprendimientos productivos.

Es de resaltar el Programa de capacitación para Soldadores en articulación con la Empresa Botnia, Cámaras empresariales, sindicatos, y Universidad de la República.

PROGRAMAS DESCENTRALIZADOS:

PROJOVEN.

Programa Descentralizado de Capacitación e Inserción Laboral para Jóvenes.

La integración de los jóvenes al mercado laboral requiere en forma creciente de una formación adecuada a nuevas demandas de saberes cambiantes. La capacitación es una vía de ingreso al trabajo, así como su ausencia puede ser la condena a la exclusión social.

Los sectores productivos requieren recursos humanos competentes, con habilidades, destrezas y actitudes que les permitan una adecuada inserción en las organizaciones empresariales.

Los jóvenes en Uruguay, como en la mayoría de los países de la región, registran las mayores tasas de desempleo, constituyendo cerca de la mitad de los desocupados, agravándose esta situación en los hogares de menores ingresos.

PROJOVEN es un programa pensado para dar una oportunidad a los jóvenes con dificultades de inserción laboral. Se propone mejorar sus calificaciones mediante capacitaciones actualizadas desde un punto de vista técnico e incrementar sus posibilidades de empleo mediante cursos de orientación laboral, pasantías y apoyos a las inserciones en el mercado de trabajo. El diseño del programa prioriza la articulación de las acciones de formación con las necesidades y oportunidades identificadas en los sectores productivos del país.

Se trata de un programa de la Junta Nacional de Empleo, la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; y el Instituto Nacional de la Juventud del Ministerio de Desarrollo Social que se implementa con recursos del Fondo de Reconversión Laboral.

Su *finalidad* es apoyar a los y las jóvenes de los sectores de menores ingresos para que puedan mejorar sus posibilidades y oportunidades de inserción laboral mediante de procesos de formación laboral, efectivamente articulados con las demandas de recursos humanos detectadas en el mercado de trabajo. Hasta el momento se ha trabajado, desde el año 94, con más de 15.000 beneficiarios. Las principales características del Programa son:

1. *Brindar formación vinculada rigurosamente con las demandas de recursos humanos de las empresas*

Cada curso realizado incluye la identificación precisa de las posibilidades de inserción laboral de sus egresados (incluyendo desde el perfil ocupacional hasta el nombre y dirección de las empresas). En la realización del curso se exige que el 45% de los egresados se inserten en un puesto de trabajo.

Las inserciones laborales deben darse en empresas privadas formales y son pagadas en su totalidad por los empresarios, existiendo como único beneficio la Ley 16783 de Fomento a

la inserción y formación de empleo juvenil, mediante la cual, las empresas pueden contratar jóvenes a término, por un plazo máximo de un año, durante el cual se ven exoneradas de los aportes patronales a la seguridad social.

2. Brindar formación muy práctica, complementada por apoyos a la inserción laboral

La mayor parte del tiempo de los cursos se dedica a talleres y en general la formación brindada es muy práctica. El curso no termina el último día de clase. Buena parte de los jóvenes realizan prácticas laborales en empresas. Todos ellos son apoyados en búsqueda de empleo y la mayoría son acompañados en puestos de trabajo, hasta que pasan el período de prueba.

3. Descentralización de la gestión

Los cursos los realizan instituciones de formación contratadas para ello mediante llamados públicos a presentación de ofertas. Cada institución decide el área ocupacional en la que realizará el curso, de acuerdo a las posibilidades del mercado laboral, para poder cumplir con las exigencias mencionadas en el primer punto. Cada institución también decide los programas y recursos humanos con los que trabajará. Entre las ofertas recibidas se eligen las mejores considerando la calidad educativa, la vinculación efectiva con las demandas del mercado de trabajo y el precio propuesto.

4. Ejecución en base a resultados supervisados y evaluados

Se supervisa y apoya la realización de los cursos y se paga de acuerdo a los resultados obtenidos: el número de asistentes a la capacitación y el número de egresados que se mantienen en un puesto de trabajo más allá del período de prueba.

Se han hecho varias encuestas a los egresados que muestran que más de la mitad están trabajando un año después de terminar el contacto con el programa. Además un grupo importante vuelve a estudiar, de forma tal que quienes no trabajan ni estudiaban son el 63% en el momento de ingresar, pero sólo el 29% de los egresados.

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN LABORAL PARA LOS TRABAJADORES RURALES

Se trata de un Programa que se ejecuta por un Acuerdo entre el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (a través de MEVIR) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (a través de DINA/JUNAE), con recursos del Fondo de Reconversión Laboral.

Está orientado a mejorar la situación laboral de los trabajadores rurales mediante acciones de capacitación diseñadas a partir de las posibilidades de empleo detectadas en cada zona.

Son objetivos del Programa:

- Satisfacer demandas locales de capacitación de mano de obra dependiente, por carencias de la oferta existente, o por el encare de nuevas modalidades, técnicas o rubros de producción.

- Incorporar o perfeccionar conocimientos técnicos que mejoren las situaciones de autoempleo.
- Promover el uso de tecnologías apropiadas que favorezcan la reconversión productiva para el mejoramiento del ingreso familiar en el caso de pequeños productores.
- Capacitar para la creación de nuevos puestos de trabajo en el marco de pequeños proyectos productivos que se apoyan en el uso del Fondo Rotatorio de MEVIR destinado a trabajadores rurales.
- Capacitar para el mejoramiento de la gestión empresarial en situaciones de autoempleo y pequeños emprendimientos asociativos.

El Programa está dirigido a trabajadores rurales y pequeños productores cuya condición de tales se determina en razón del lugar de residencia (medio rural propiamente dicho o poblaciones menores con estilo de vida rural) y del tipo de trabajo que se realizan en relación a rubros productivos agrarios (sean o no participantes en los programas de vivienda de MEVIR).

Personas de bajos recursos y con dificultosa inserción en el mercado laboral; hombres, mujeres y jóvenes, desocupados o en actividad, trabajadores asalariados o independientes, o que tengan una empresa familiar (de producción o servicio).

El Programa trabaja con la participación de la población local (Comisiones de Apoyo y de Participantes de MEVIR, organizaciones e instituciones locales que lo deseen).

La intervención en cada localidad cumple las siguientes etapas:

- diagnóstico de las oportunidades laborales y vocación productiva de la zona
- inscripción y selección de participantes
- talleres de orientación ocupacional para los participantes
- capacitación laboral diseñada en función de la realidad productiva y de las necesidades de los participantes.

Las principales áreas de capacitación abordadas han sido:

- Horticultura para pequeños productores
- Hortifruticultura para asalariados
- Ordeño dirigido a asalariados de tambos
- Calidad de leche y gestión predial para pequeños productores
- Maquinaria agrícola para asalariados de la producción arrocera
- Quesería artesanal y conservas para mujeres productoras
- Artes de pesca dirigido a pescadores artesanales

PROCLADIS: PROYECTO DE CAPACITACIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

PROCLADIS es un Proyecto de la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) y la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), que es gestionado de manera descentralizada por la Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ) con la participación

de los propios beneficiarios, ya que en la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) participan representantes de las Organizaciones de personas discapacitadas.

La UCP es responsable de la coordinación, ejecución, evaluación y toma de decisiones políticas. Es también el órgano de articulación de la relación con la JUNA. Todos los integrantes trabajan en forma honoraria. Tiene como finalidad el incremento de las posibilidades de acceso al empleo de personas con discapacidad por medio de la capacitación y de la rehabilitación ocupacional.

Los objetivos generales son:

- alcanzar el máximo nivel posible de autonomía personal por medio del trabajo, del desempeño de roles socialmente valiosos y del fortalecimiento de la autoestima
- potenciar las capacidades personales del discapacitado, teniendo en cuenta las características personales y el grado de discapacidad particular
- contribuir a la calificación de la oferta de capacitación profesional y de rehabilitación laboral, considerando las tendencias verificadas en el sector productivo
- lograr la mayor inserción laboral posible de las personas rehabilitadas
- contribuir al desarrollo de condiciones y mecanismos que faciliten la empleabilidad en el marco de lo establecido en la Ley 16.095

Los objetivos específicos son:

- capacitar profesionalmente y orientar laboralmente a 250 personas con discapacidad, de acuerdo a las demandas del mercado de trabajo formal
- implementar un sistema de apoyo a la inserción laboral para los egresados de los cursos de capacitación y rehabilitación
- estimular la conformación de Talleres generando por lo menos 20 puestos de trabajo
- contribuir a la mejor adecuación de las ofertas de capacitación de las entidades con trabajos con personas discapacitadas

La estrategia de desarrollo del Programa consiste en:

1. *Identificación de los beneficiarios:* todas las personas que así lo deseen, pueden registrarse en PROCLADIS, teniendo en cuenta un conjunto de indicadores, el Equipo Técnico determinará su inclusión y la posterior asignación a los cursos que se dictan.
2. *Capacitación para el empleo:* implica la articulación entre las demandas del mercado laboral y las competencias a adquirir en función de las diferentes capacidades.
3. *Calificación de la oferta:* las temáticas de los cursos son diseñadas a partir de los requerimientos de los empresarios y son ejecutados por Entidades de Capacitación (ECAs) registradas en la DINA que presentan ofertas en los respectivos llamados a Licitación Pública.
4. *Apoyo a la inserción laboral:* dado que los cursos son diseñados a partir de la demanda del mercado, la inserción laboral de los participantes se ve facilitada. Existe, además, un acompañamiento a los egresados de los cursos por parte de las Entidades de Capacitación, lo que favorece la inserción laboral de las personas con discapacidad egresadas de los cursos de PROCLADIS.

5. *Autogestión de empleo*: se propone apoyar la constitución y/o consolidación de talleres productivos orientados a la comercialización en el mercado local-departamental.

FOMYPES: PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO PEQUEÑO Y MEDIANO EMPRENDIMIENTO

FOMYPES es un programa piloto de la JUNTA NACIONAL DE EMPLEO financiado con recursos del FONDO DE RECONVERSIÓN LABORAL, que ofrece apoyo económico a las micro y pequeñas empresas para la participación de sus propietarios y trabajadores en actividades de capacitación, que contribuyan a mejorar la competitividad de la MYPE mediante la calificación de su capital humano.

Este apoyo cubre hasta un máximo del 80% de la inversión requerida para este tipo de actividad, dependiendo de la modalidad elegida.

Las empresas beneficiarias del programa son Micro y Pequeñas Empresas, radicadas en los departamentos de Canelones, Colonia, Maldonado, Montevideo, Paysandú, San José y Tacuarembó. Las mismas deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Ser empresa formalizada
- Efectuar aportes al BPS y DGI
- Estar inscriptas en el MTSS
- Tener hasta 19 integrantes entre empresarios y trabajadores

Objetivos

El programa busca alcanzar la consecución de los siguientes objetivos:

- Contribuir a la mejora de la gestión y de la eficiencia productiva de las MYPES, con la finalidad de incrementar su competitividad y nivel de actividad.
- Generar un efecto multiplicador que redunde en la creación de puestos de trabajo.
- Fomentar la formalidad de las empresas y del empleo.
- Favorecer la sinergia entre las empresas y sus trabajadores.
- Sensibilizar a trabajadores y empleadores sobre las ventajas de adoptar estrategias asociativas.

Modalidades de Apoyo y montos de subsidio

Las modalidades de asistencia, a los efectos de atender diferentes necesidades y situaciones son:

- Modalidad 1. La MYPE solicita apoyo para una asistencia técnica, o para una actividad de capacitación diseñada a medida para su personal.
- Modalidad 2. La MYPE envía una o más personas a cursos regulares de Entidades de Capacitación reconocidas por la JUNAEP.
- Modalidad 3. La MYPE participa en actividades de capacitación, o asistencia técnica, organizadas por Instituciones de las que forma parte (cámaras, centros comerciales, etc.).

- Modalidad 4. Asociatividad. Un grupo de MYPES que tienen un proyecto asociativo en común, solicitan apoyo para contratar asistencia técnica o una actividad de capacitación a la medida de las necesidades del grupo.

Las modalidades 1, 2 y 3 tienen un tope de cobertura de \$ 55.113.

La modalidad 4 tiene un tope de cobertura de \$ 145.539.

Es importante destacar que la cobertura que ofrece el subsidio es con impuestos incluidos.

En caso de que el 80% de la inversión requerida para la asistencia supere los topes de cobertura, la diferencia deberá ser cubierta por la empresa beneficiaria.

Desde el 2005, el programa ha recibido aproximadamente 140 solicitudes de Asistencia Técnica, de las cuales 68 fueron ya finalizadas y el resto se encuentra en proceso de asistencia.

En cuanto a la Modalidad 2 relacionada con la capacitación, aproximadamente 260 empresas han participado en cursos regulares de capacitación.

Procedimiento para solicitar el apoyo de FOMYPES

Para ingresar al programa las MYPES interesadas deben solicitar un formulario vía e-mail a: fomypes@ucu.edu.uy o bajarlo de la página web www.fomypes.gub.uy. Dicho formulario debe ser completado y remitido con los datos solicitados, por esta misma vía.

La información contenida en el formulario es analizada por el Equipo Técnico del Programa, conjuntamente con la documentación presentada por el solicitante.

Acto seguido, se comunica a la empresa solicitante si ha quedado inscripta en el programa o si es necesaria información adicional o complementaria.

A todas las solicitudes que no cumplan con los requisitos indicados, se les informa sobre la no admisión al programa.

EMPRENDE URUGUAY: APOYO A LA CREACIÓN DE MICRO Y PEQUEÑOS EMPRENDIMIENTOS.

Emprende Uruguay es un Programa Piloto y Descentralizado de la Junta Nacional de Empleo orientado a brindar apoyo a la creación de micro y pequeños emprendimientos financiado con recursos del Fondo de Reversión Laboral y gestionado por la Universidad Católica del Uruguay.

El objetivo del Programa consiste en promover la creación de micro y pequeñas empresas sustentables que aporten al desarrollo de la economía generando nuevos puestos de trabajo.

Fomentar la asociatividad de los emprendedores, integrando cadenas productivas para asegurar la viabilidad.

Está dirigido a personas desempleadas o sub-ocupadas, residentes en Canelones, Florida y Montevideo.

El Programa selecciona personas potencialmente emprendedoras, que presenten una idea clara o estén realizando una actividad empresarial potencialmente innovadora y generadora de puesto de trabajo.

Etapas del Proceso del Programa

El proceso consta de cinco etapas cada una de ellas eliminatorias entre sí.

Etapas 1- Reunión informativa.

Los emprendedores deberán participar de una Reunión Informativa para conocer el proceso del Programa y presentar la idea.

Etapas 2 -Presentación y selección de ideas.

Las personas e ideas pre - seleccionadas son evaluadas por su idea empresarial y perfil emprendedor. Se realiza la 1er entrevista.

Etapas 3 -Taller de ideas y cultura empresarial.

Las personas seleccionadas en la Etapa 2 participan de un Taller de 15 horas con el objetivo de multiplicar su propio aprendizaje, agregar valor a su formación y visualizar cambios en la práctica empresarial. Se realiza la 2da entrevista. Esta es la última etapa del proceso de selección, las personas que lograron avanzar en la idea son seleccionadas para ingresar al Programa.

Etapas 4 - Proceso de creación.

En esta etapa los emprendedores participan del Curso Creación de Empresa de 45 horas y elaboran su Plan de Empresa acompañados por técnicos tutores que les acompañan en el proceso de investigación y les permite conocer la viabilidad económica de su proyecto.

Etapas 5 - Asistencia técnica.

Se evalúa la necesidad de una inversión inicial, otorgándoles una garantía en caso de ser necesario. Se registra la nueva empresa, se inicia el seguimiento técnico y comienzan a integrarse a las Redes empresariales de acuerdo a su sector

PROIMUJER: PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LAS MUJERES EN EL EMPLEO Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL.

El *objetivo general* del Programa es contribuir al fortalecimiento de las políticas activas de empleo, a través del desarrollo de aquellas capacidades que favorecen el acceso de las mujeres al mundo del trabajo en condiciones de equidad.

Los objetivos específicos son:

1. Contribuir a reducir las inequidades vinculadas a la condición de la mujer, promoviendo su empleabilidad, la igualdad de oportunidades y de trato en la formación y en el acceso al empleo.
2. Seguir contribuyendo al fortalecimiento de las entidades de capacitación a través de la incorporación de la perspectiva de género y las competencias básicas para la empleabilidad, en sus propuestas pedagógicas.
3. Contribuir al fortalecimiento de las instituciones locales (ONG, cooperativas, organizaciones sociales, empresariales y sindicales, etc.) y al desarrollo de iniciativas locales sustentables para la formación y el empleo, con énfasis en el interior del país.
4. Avanzar en la incorporación de criterios de equidad de género en las políticas activas de empleo.

La población meta está constituida por mujeres y varones residentes en áreas urbanas o rurales de todo el país, que hayan perdido su empleo, que lo estén buscando por primera vez o que se encuentren en cualquiera de las situaciones de empleo con restricciones.

Marco Institucional:

La Unidad Coordinadora del Programa (UCP) tiene a su cargo la dirección y coordinación del Programa, también participa en la evaluación del mismo. La UCP está integrada por un equipo de trabajo propuesto por la DINA y avalado por la JUNA, y recibe un acompañamiento de delegados del sector empleador y del sector trabajador.

Cinterfor/OIT, hoy desvinculada de la gestión del Programa, transfirió hasta el 2007, metodologías, estrategias, materiales didácticos y lecciones aprendidas en el marco de sus acciones en el campo de la formación y específicamente las generadas por el Programa Regional para el Fortalecimiento de la Formación Profesional y Técnica de Mujeres de Bajos Ingresos en América Latina, Formujer, cofinanciado por el BID y ejecutado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos de Argentina, el INFOCAL de Bolivia y el INA de Costa Rica.

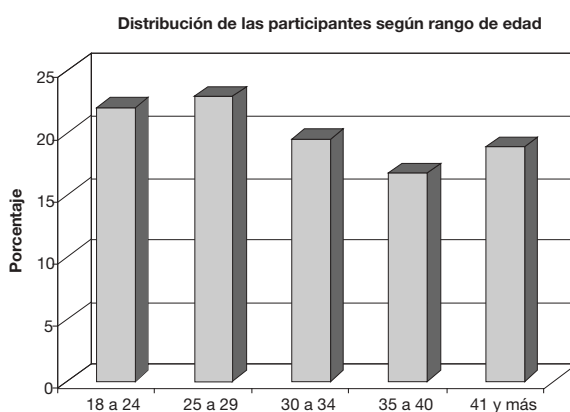
Las Instituciones oferentes que ganen el llamado a ofertas, co-ejecutarán bajo la dirección de la UCP, las distintas etapas del Programa para el cumplimiento de los objetivos planteados según las funciones descritas en las bases de los llamados respectivos y los convenios suscritos oportunamente.

Las Intendencias Municipales favorecen la inserción del Programa en el departamento correspondiente, siendo el nexo con los actores locales y la población potencialmente beneficiaria según los acuerdos descritos en los convenios suscritos y a suscribir en aquellos departamentos en donde se ejecuten los nuevos llamados.

El Programa es financiado por el Fondo de Reconversión Laboral de Uruguay, administrado por la JUNA.

Las principales actividades desarrolladas por el Programa desde los inicios hasta la fecha se centraron en el diseño, implementación, ejecución y monitoreo de actividades de capacitación e inserción laboral con enfoque de equidad de género, orientadas a mujeres de bajos ingresos, desempleadas o subempleadas con dificultades de acceso al mercado laboral.

Se realizaron en promedio 20 cursos anuales con la participación de 20 beneficiarias por curso y un porcentaje promedio de deserción del 7%. En el período analizado se ejecutaron 147 cursos de los cuales participaron 3073 beneficiarias lográndose un porcentaje de inserción laboral formal del 35%.

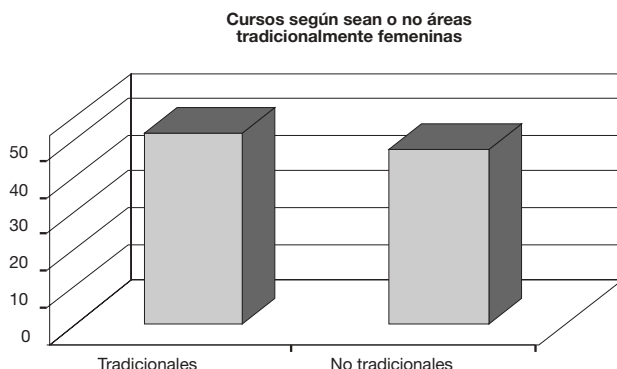


Transversalización del enfoque de género en las instituciones de formación profesional

La estrategia se orientó a fortalecer conceptual y metodológicamente a las instituciones en la incorporación de la perspectiva de género en los equipos de las instituciones y en sus diseños curriculares. Actualmente todas las Entidades de Capacitación que trabajan con los Programas de Formación profesional del sistema JUNAE/DINAE han incorporado dicho enfoque tanto desde el punto de vista estratégico como metodológico.

En los Programas de Formación Profesional de la JUNAE

El conjunto de programas de formación profesional de la JUNAE/DINAE han incorporado o están incorporando el enfoque de género en sus equipos y en sus diseños. Para ello se trabajó en talleres conceptuales y metodológicos con los equipos técnicos, desarrollando posteriormente un trabajo de asesoramiento en el diseño de pliegos y formularios para la presentación de ofertas formativas con enfoque de género así como en el seguimiento de las actividades correspondientes.



La JUNAE suscribió convenios de cooperación entre PROIMUJER y los Gobiernos Municipales de los departamentos seleccionados. Estos acuerdos de cooperación formalizaron un marco de actuación y compromiso mutuo, pero la forma de articulación de los actores municipales y el grado de involucramiento con los objetivos del programa fue muy dispar.

Por otra parte se consolidó la herramienta Proyecto Ocupacional como instrumento que en la medida que pone el foco en el sujeto le otorga pertinencia a las intervenciones, y al constituirse en eje articulador de los procesos formativos facilita la transversalización del enfoque de género.

Se consolidó la incorporación de un componente de actividades con familiares y referentes comunitarios.

Se avanzó en el desarrollo de metodologías y herramientas en proyectos de formación profesional con enfoque de género focalizados en poblaciones doblemente discriminadas (privadas de libertad, no videntes, raza, pobreza extrema). En ese sentido se realizaron cursos, que abordaron género y raza, discapacidad y privadas de libertad.

Los objetivos y metas del Programa se enmarcaron en el Plan Nacional de Igualdad y el Plan de Equidad implementados por el actual gobierno. Por otra parte Proimujer con el apoyo de Cinterfor (OIT) promovió la creación de la Red Nacional de Género y Trabajo concretada en el año 2005 e integrada por instituciones pública y privadas, cuyo objetivo es el de potenciar los aportes específicos de las instituciones miembro en la incorporación del enfoque de género a nivel de las políticas públicas. En diciembre de 2007 se realizó en Primer Encuentro Nacional de la Red de Género y Trabajo.

Las dificultades identificadas por el Programa

- Continúa siendo débil en muchos departamentos el anclaje local de los proyectos formativos. La participación de los actores locales en las diferentes zonas, es muy dispar.

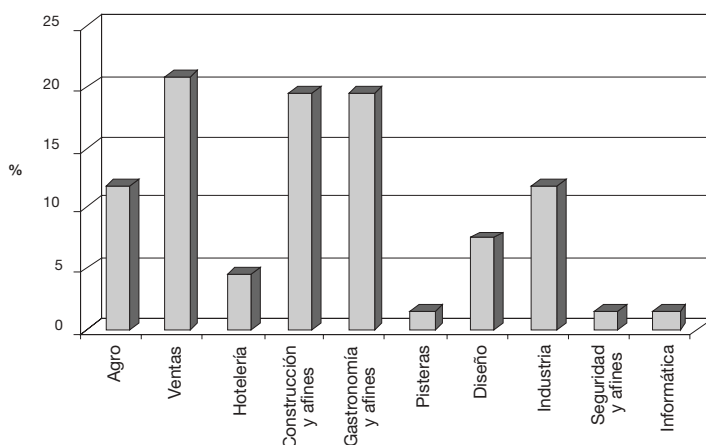
- Todavía es insuficiente el grado de sensibilización y de compromiso con relación a la temática por parte del sector empresarial. Necesidad de consolidar el sistema Tripartito a nivel territorial.
- Consolidar un componente específico para el desarrollo de microemprendimiento, y la articulación con el programa Emprende Uruguay JUNAE.

Los objetivos planteados para la nueva etapa

Profundizar en la calidad de las actividades de formación para el empleo con pertinencia y equidad.

- Contribuir al desarrollo de modelos locales de formación y empleo con enfoque de género articulando con los Planes de Desarrollo Municipal.
- Desarrollar experiencias formativas desde un abordaje sectorial, acorde a las demandas de empleo.
- Desarrollar acciones de formación integradas entre los diferentes Programas de la Junta Nacional de Empleo, en coordinación con los CEPEs, Comité Locales y Gobierno Municipal.

Distribución de cursos según área ocupacional



Fuente: PROIMUJER. Memoria 2007

De la evaluación externa realizada en el 2005 por Alma Espino, Lorena Asesina, Fabiana Espíndola, Graciela Sanromán destacamos un aspecto que sigue detectándose en el 2007 como debilidad del programa.

Señalaban las evaluadoras en el 2005 que *“pese a la mejora de la inserción laboral, no se observan cambios en los niveles de subempleo, trabajo no registrado e ingresos, así como tampoco en el tipo de actividades desempeñadas por los trabajadores.*

Es decir que la calidad del empleo no se vería modificada por la participación en el programa. Cabría analizar si la rigidez del mercado de empleo es tal que no pueden hallarse rutas que permitan mejorar las condiciones dadas. En este sentido uno de caminos que no se han recorrido suficientemente refiere a la sensibilización del sector empresarial con la propuesta.” (Informe de evaluación 2005)

Cursos adjudicados para su aplicación en 2008:

Según Resolución de la Junta Nacional de Empleo de fecha 28 de diciembre de 2007 se adjudicaron los siguientes cursos:

1. PLEMUU - MDEO. Formación de operarias maquinistas y de mano de obra para fabricas de confección
2. FISE - MDEO. Ayudante de cocina básica y panificación
3. IDES - MDEO. Operadora en gestión de puestos de cobranza y atención al público
4. MUJER AHORA - MDEO. Teleoperadoras.
5. ACT - MDEO. Ayudante en mantenimiento de pisos hoteleros y hospitalarios
6. MUJER AHORA - MDEO. Reparación de pc e instalación y mantenimiento de redes informáticas.
7. MIGUEL MORELLO - C. DE LA COSTA administración, operación y diseño de sistemas de seguridad.
8. CASA DE LA MUJER - MDEO. Servicio de acompañantes calificadas.
9. FCI - MDEO. Administración y ventas

PROGRAMAS VINCULADOS AL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (TRABAJO POR URUGUAY)⁶

Trabajo por Uruguay fue un componente del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES 2005-2007). Su objetivo era contribuir al fortalecimiento ciudadano y a la mejora de la calidad de vida de las personas inscriptas en el PANES mediante una experiencia sociolaboral que amplíe oportunidades educativas y promueva el desarrollo de estrategias personales y sociales para la construcción de rutas de salida, priorizando al trabajo como herramienta de inclusión social.

La población objetivo del Programa son ciudadanas y ciudadanos mayores de 18 años, desocupados/as que no percibían ningún tipo de prestación social (salvo Asignación Familiar y prestaciones por discapacidad).

⁶ El PANES tiene un conjunto de Programas articulados y acotados en el tiempo, dirigido a la población de menores recursos. A los efectos de este informe se analiza uno de esos componentes Trabajo por Uruguay ya que es una intervención centrada en empleos transitorios con miras al desarrollo de habilidades laborales y sociales.

El diseño del programa articula tres actores: los organismos públicos, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y los protagonistas. El punto de partida es el relevamiento, por parte de los organismos públicos, de las tareas de valor local a ser desarrolladas. Luego los protagonistas se inscriben en un sorteo para ser incluidos en el programa. Y finalmente las OSC presentan propuestas para implementar las obras, incorporar a los protagonistas en su plantilla laboral y acompañar los procesos de aprendizaje y reinserción social.

Los primeros dos llamados de Trabajo por Uruguay establecía cuatro meses de trabajo. A partir del tercer llamado, el período se extiende a cinco meses, al que se agrega un período de un mes con el objetivo de fortalecer el egreso del Programa, apoyando la elaboración personal o colectiva de proyectos de mejora de ingresos económicos que potencien los aprendizajes adquiridos. La jornada laboral es de 6 horas diarias y tienen 20 horas mensuales de formación y trabajo grupal.

En ambas modalidades, mientras el trabajador percibe una remuneración equivalente a dos ingresos ciudadanos el hogar es dado de baja de dicho beneficio.

El programa comenzó a ejecutarse en setiembre del 2005 y finalizó en diciembre 2007. En este período se crearon 15.449 oportunidades de integración al programa, participando efectivamente en él 15.684 considerando la inclusión de suplentes, habiendo culminado el proceso sociolaboral 14.742 personas⁷. (Dirección de Desarrollo ciudadano. 2007)

Se realizaron acuerdos de trabajo con 22 organismos públicos (15 intendencias, ANEP, AFE, MSP, INAU, Ministerio de Turismo, Ministerio de Vivienda y Medio Ambiente y Administración Nacional de Correos) en todos los departamentos del país.

En todas las ediciones del Programa se constató una amplia mayoría de mujeres (más del 77%), en su mayoría jefas de hogar con hijos a cargo, de las cuales el 91 % han culminado todo el proceso de aprendizaje.

Otro elemento importante es el bajo porcentaje de renuncias que ocurren. En el primer llamado alcanzó el 9.3%, de las cuales el 67 % se debió a dificultades de adaptación y apoyo familiar (18%), obtención de empleos o trabajos (25%) y a problemas de salud (24%).

El Subprograma de Salud Bucal, realizó convenios de atención para 10.303 participantes en 19 departamentos, involucrando al Ministerio de Salud Pública, a tres Intendencias del interior (Salto; Paysandú y Tacuarembó) y a la Universidad de la República (Facultad de Odontología).

Un Convenio con el Sindicato de la Construcción aportó 53.798 jornales de 6 horas diarias. Se firmaron 543 Convenios con OSC que generaron 3.770 puestos de trabajo directos e indirectos (estables y puntuales).

⁷ Del vientre de los sueños nace la realidad. Sistematización Programa Trabajo por Uruguay. Dirección de Desarrollo Ciudadano. MIDES.

Según el documento de sistematización ya señalado *“Si bien Trabajo por Uruguay no es un programa dirigido a mujeres, reconoce la realidad de desigualdad y heterogeneidad que viven las mujeres pobres, en términos de acceso al consumo de bienes y servicios básicos como salud, educación y seguridad social”* *“Trabajo por Uruguay”* contribuyó a aportar transformaciones en torno a las imágenes y roles adjudicados a mujeres y hombres. En todas las capitales del país y en numerosas localidades pudo apreciarse la labor de estas mas de 15.000 trabajadoras y trabajadores que en equipo con obreros especializados del SUNCA, refaccionaron un número importante de centros educativos, centros de salud y centros de infancia”.

El Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) realizó un análisis del Programa “Trabajo por Uruguay” en el marco de una estrategia de transversalización de la perspectiva de género en el Ministerio de Desarrollo Social.

Los programas de empleo temporal pueden contribuir a la empleabilidad de las mujeres en condiciones de desventaja social en la medida en que incorporan un componente de educación integral, y dan espacio para repensar los roles de género, y los obstáculos a la participación de las mujeres en el mercado de empleo.

“A pesar de que el programa no pretendía generar puestos de trabajo, la gran mayoría de las y los participantes muestran expresiones de insatisfacción porque Trabajo por Uruguay no les resolvió la cuestión del desempleo.” (MIDES 2007)

Otras experiencias pioneras en trabajo temporal fueron realizadas con anterioridad por el Gobierno Municipal de Montevideo con el programa de Barrido otoñal (programa exclusivamente dirigido a mujeres).

PROGRAMA VINCULADO AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA Y A LA INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO (PAPPUM)

El “Programa de Apoyo a la Periferia Urbana de Montevideo” (PAPPUM) nace del Convenio (URY/B7/310/96/103) acordado entre la República Oriental del Uruguay –representado por el Ministerio de Cultura (MEC)– y la Unión Europea (UE) –representada por la Delegación de la UE en Uruguay– el 7 de noviembre del año 2001. Los dos componentes mas relevantes del Programa son, por un lado el fortalecimiento del CECAP (Centro de Capacitación y Producción del MEC) orientado a la capacitación de jóvenes en dificultades para abordar la educación formal en secundaria o UTU.

Por otra parte en Convenio con la Intendencia Municipal de Montevideo, el PAPPUM aborda la creación dos Centros de Desarrollo Económico Local (CEDEL) en los barrios de Casavalle y de Carrasco Norte que en el mapa político administrativo de descentralización de la IMM

ocupan parcialmente las áreas de los Centros Comunes Zonales 11 y 8 respectivamente. Su concreción es el resultado de varios años de la labor conjunta entre la cooperación europea, las instituciones nacionales y municipales y las comunidades respectivas. Por su relación con el tema de este Seminario el análisis se centrará en este componente del PAPPUM.

La meta principal a desarrollar apunta a dinamizar la economía local realizando estrategias de intervención local adecuadas a las condiciones de las zonas elegidas a fines de su revitalización económica y social, ensamblando los potenciales humanos con los recursos de infraestructura económica instalados. El enfoque de la cooperación internacional pone énfasis en desarrollar estas estrategias innovadoras de integración social potenciando ejes de igualdad de oportunidades especialmente con un enfoque de género y juventud, componentes socio-demográficos especialmente excluidos en oportunidades de equidad en la periferia de Montevideo. Las acciones principales del PAPPUM giran en torno a la formación por competencias (FPC) como herramienta para el empoderamiento de las capacidades explícitas y potenciales de los individuos beneficiarios mediante su inserción en el mundo del trabajo.

Orientación, de los objetivos y la metodología del Programa PAPPUM

Orientación.

El Programa PAPPUM participa de la orientación que destacan las Agendas XXI Locales de la Unión Europea que entiende que: *“el Desarrollo Local es producto de un esfuerzo colectivo, comprometido y articulador de los actores que comparten un mismo espacio de territorio”*. En este sentido, se alienta a través de la cooperación al fortalecimiento de la vinculación que existe entre los componentes naturales de la sociedad local: los grupos sociales, las instituciones públicas y el mercado, a los efectos de potenciar recursos humanos y materiales existentes con vistas al desarrollo endógeno local.

Objetivos.

Acorde con lo anterior, el PAPPUM tiene como principal objetivo contribuir al reestablecimiento de condiciones de inserción laboral y de bienestar que permitan lograr la mejora efectiva de la situación socioeconómica y de la calidad de vida de la población beneficiaria. Como objetivos específicos de integración social a través de la reinserción laboral se propuso:

- a. desarrollar estrategias de intervención directa en dos espacios locales del Departamento de Montevideo fomentando el fortalecimiento de ámbitos de articulación y coordinación entre actores públicos y privados para la generación de redes productivas locales estratégicas en el corto y mediano plazo, apostando a una articulación estratégica de actores socio-institucionales proyectada en el largo plazo.
- b. propender a una mayor participación ciudadana en los asuntos locales a través del fortalecimiento de los lazos entre el individuo y su comunidad por la vía de la capacitación para la inserción laboral con la meta de lograr para las mismas condiciones básicas de sustentabilidad social. En este sentido, el Programa PAPPUM destina sus

estrategias a una población que en muchos casos está en condiciones de pobreza estructural, preferentemente integrada por mujeres, jóvenes y grupos en situación de desempleo, con baja o nula inserción en el sistema de educación formal y carencias en otros bienes sociales.

El programa definió una estrategia general de afincamiento territorial y estrategias específicas de intervención. En primer lugar, en coordinación con la IMM se definió la construcción de dos edificaciones como base operativa de los Centros de Desarrollo Económico Local (CEDEL's) con el objetivo de operar como centro de referencia local de la potencial población beneficiaria, de las instituciones locales y como base logística para los emprendimientos.

Análisis de resultados.

Los siguientes cuadros muestran la población beneficiada por el Programa desagregada por las orientaciones programáticas del mismo. En lo referente a las actividades formativas, se han dictado 79 cursos de capacitación presenciales que implicaron 929 plazas y se inició un curso a distancia con 225 personas participantes.

Las metas iniciales del Programa Operativo General apuntaron a la atención de aproximadamente 7000 personas en ambas zonas. La evaluación primaria del Programa Operativo (POA 2) indica que se pudo llegar con resultados a un 40% de lo previsto en el programa de inserción laboral y a un 35% en los programas de formación y capacitación.

Capacitación laboral

Población meta a atender y atendidos en número de personas

| | POG | POA 2 | Porcentajes/meta |
|-------------------------|------|-------|------------------|
| Inserción laboral | 4000 | 1600 | 40% |
| Formación/ capacitación | 3300 | 1155 | 35% |

Datos: PAPPUM 2006 al 31/8/2006

Población atendida en los CEDELs

| Tipo de atención | Nº personas | % total |
|-------------------------------|-------------|---------|
| Total atendida programa | 1610 | 100% |
| Inserción laboral | 329 | 22.20 |
| Microemprendimientos | 279 | 84.80% |
| Empleo dependiente | 50 | 3.11% |
| Asesoramientos* | 1153 | 77.80% |
| Orientación laboral (DINAE)** | 128 | 7.95% |

Datos: PAPPUM 2006 al 31/8/2006

* El rubro "asesoramientos" comprende tanto a personas directamente interesadas en aspectos del Programa como información general y derivaciones a instituciones públicas o privadas.

** En adelante no se incluirá en el análisis los 128 beneficiarios atendidos por DINAE.

PROGRAMAS VINCULADOS AL MIEM

DINAPYME

La DINAPYME fue creada por ley de Presupuesto N° 16.170 del 28 de diciembre de 1990, como Unidad Ejecutora del MIEM encargada de coordinar acciones en todo el territorio nacional, en favor de las Micro, Medianas y Pequeñas Empresas.

Se atienden los sectores siguientes: Comercio, Industria, Servicios, Artesanías y Agroindustria, con la condición de que califiquen como PYMES.

La Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas es la Unidad Ejecutora encargada de fomentar el desarrollo de las Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas, en el marco de las políticas económicas definidas por el Poder Ejecutivo; promoviendo una mejora en sus aspectos tecnológicos, gerenciales y de recursos humanos que incrementen sus posibilidades de competencia a nivel nacional e internacional.

DINAPYME es la organización que coordina todos los Programas y Políticas sobre PYMES en el Uruguay, con el fin de desarrollar sinergias que potencien la competitividad, evitando la duplicación de esfuerzos.

Programa de Capacitación para Pequeñas y Medianas Empresas

De acuerdo a los términos de la Ley N° 17.581 de 2/XI/2002 y su Dcto. reglamentario de 9/VII/2003, la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas ejecuta un Programa de capacitación dirigido a *“...propender al desarrollo y consolidación de emprendimientos con carácter innovador y que tengan perfil exportador e impacto en la creación de empleo”*.

Dicho programa está encarado en consonancia con las políticas de descentralización territorial en vigencia, por lo que se lleva a cabo principalmente, en colaboración con las Intendencias Municipales de todo el país y de acuerdo a las demandas específicas de los emprendedores locales.

Asimismo, el referido programa considera especialmente aquellas acciones formativas que incluyan la atención de la perspectiva de género en los emprendimientos y la gestión de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Programa ONUDI

Desde comienzos del año 2005 se viene implementando el Proyecto Fomento a la Actividad Empresarial Uruguaya. Dicho proyecto que es financiado por la Cooperación Italiana, está siendo ejecutado por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

(ONUDI) y tiene como contraparte nacional a la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME) del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM).

El presente proyecto pretende ser una contribución al desarrollo económico del país en forma equilibrada, a través del fomento de la actividad empresarial con perfil exportador. De manera que, atención y promoción empresarial desde el propio ámbito local, capacitación y tutorías empresariales, búsqueda de financiamiento, asociatividad, asesoramiento en comercio exterior, etc. son todos elementos necesarios para contribuir al logro de los objetivos planteados.

Uno de los componentes del Proyecto, denominado Acceso a Mercados de Exportación y Mejora de la Calidad y Productividad, tiene como objetivo lograr un mejoramiento integral de las PYMES del Uruguay en aquellos sectores y zonas pre-identificadas, a través del fortalecimiento de empresas existentes que operan en sectores clave, así como el apoyo a la creación de nuevas PYMES.

El programa está dirigido a mejorar la situación de las PYMES con actual o potencial orientación exportadora, fundamentalmente, propiciando la constitución de consorcios exportadores y mejorando el funcionamiento de las instituciones gubernamentales responsables de impulsar la exportación de bienes manufactureros y de servicios de turismo. De modo que la creación de consorcios exportadores es un instrumento clave a utilizar en el programa.

El otro componente, Apoyo a la Formación de Nuevos Emprendedores consiste en el fomento de la creación y puesta en marcha de micro, pequeñas y medianas empresas en regiones del interior del país que permitan la descentralización económica. Con tal fin, se está desarrollando el Programa de Creación y Desarrollo de Empresas (PDE), que tiene como principal objetivo asistir a potenciales emprendedores de la región a lo largo de todo el proceso de establecimiento de sus respectivas empresas. Para ello se ha desarrollado un plan de capacitación a través del cual el emprendedor podrá incorporar los elementos técnicos necesarios para llevar a cabo su idea de negocio y simultáneamente fortalecer las características inherentes a los emprendedores. Posteriormente, serán llevadas a cabo instancias periódicas de asesoramiento en donde el principal cometido será la elaboración del proyecto de inversión. Finalmente, luego de implementado el emprendimiento, se realizará un seguimiento del mismo.

Los beneficiarios del Proyecto FAE son:

- a. Aquellas iniciativas empresariales existentes, empresas establecidas, que desarrollen sus actividades en sectores con un alto potencial exportador.
- b. Aquellos emprendedores que, a partir de una idea de negocio que el Programa considere viable, se resuelvan a apoyar la creación de nuevas empresas o nuevos proyectos empresariales.

El programa procura el establecimiento de una más efectiva asociación pública y privada. Dentro de los grupos objetivo se incluyen entonces las instituciones y agencias gubernamentales.

mentales encargadas del desarrollo y la promoción de exportaciones de las PYMES, así como también asociaciones del sector privado, grupos empresariales, e instituciones financieras orientadas a las PYMES.

PACPYMES

El Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones PACPYMES es el resultado de un acuerdo de cooperación bilateral entre la Unión Europea y el estado Uruguayo. El programa busca desarrollar la capacidad de cooperación entre los diferentes actores públicos y privados involucrados en el fortalecimiento de las PYMEs, orientándolas hacia la mejora de gestión, innovación y la internacionalización. Resume esto en su lema “trabajemos juntos” y el slogan “El mundo es ancho y posible”.

PACPYMES diseñó instrumentos de apoyo a la mejora de la competitividad agrupados en servicios de REDES, EMPRESAS y CLUSTER.

El Cluster existe como realidad económica, el Cluster se manifiesta como un conjunto de empresas, agentes y organizaciones que inciden en la prestación de un producto o servicio y que están geográficamente próximas. Una INICIATIVA CLUSTER es una estructura de trabajo basado en el diálogo y la cooperación entre los diferentes agentes -públicos y privados- del cluster, con el objetivo de mejorar la competitividad de las empresas. PACPYMES CLUSTERS provee un marco de asistencia técnica y económica promoviendo iniciativas.

PACPYMES REDES promueve redes o grupos empresariales con dificultades o desafíos en común de desarrollo y mejora de la competitividad. La ejecución se apoyará en organizaciones intermedias (centros, cámaras, ONG empresariales) con experiencia en la promoción e identificación de grupos de pequeñas y medianas empresas.

Busca favorecer en general la vocación asociativa mediante la formación de alianzas (consorcios, cooperativas, redes, etc.) que impacten en la competitividad de la empresa en general.

La competitividad bien entendida empieza por casa PACPYMES EMPRESAS apoya a empresas exportadoras o con potencial exportador o sus proveedores estratégicos, a través de subsidios para acceder a asesoramiento y capacitación empresarial.

Programas de competitividad de conglomerados y cadenas productivas (PACC)⁸

El PACC tiene como objetivo aumentar la competitividad de empresas, a través de la dinamización del conglomerado en el que éstas se insertan. Un conglomerado es un conjunto de empresas que comparten un territorio y una cadena de valor, o cadenas conexas.

⁸ La información es recogida de la memoria anual 2007 de DIPRODE.

El PACC lo conforman tres componentes y su intervención busca generar ventajas competitivas dinámicas promoviendo, una mejor articulación y la cooperación estratégica de cara a los mercados internacionales.

Los beneficiarios directos del Programa son empresas integrantes de los COPs seleccionados y sus trabajadores, así como instituciones vinculadas alcanzando mayores niveles de competitividad sistémica en el territorio.

Los Conglomerados (COPs) seleccionados son: Piedras Preciosas (Artigas); Vestimenta (Área Metropolitana); Calzado y Marroquinería (Área Metropolitana); Vitivinícola (Sur); Arándanos (Todo el país); Audiovisuales (Área Metropolitana y Región Costera); Apicultura (Litoral, Centro y Sur); Software (Área Metropolitana); Turismo (Colonia).

A finales del 2007 se completó la elaboración de los Planes de Refuerzo de la Competitividad de todos los COPs y se comenzó la ejecución de proyectos.

Evaluación de resultados:

Piedras Preciosas

Extracción preparación y exportación de geodas y gemas de amatista y ágata en bruto.

Principales Logros: PRC culminado, dos proyectos presentados, creación de la Asociación de Mineros.

Problemas enfrentados:

- Grupo Gestor del Conglomerado y Grupo de Apoyo poco dinámico y participativo.
- Escasa masa crítica con inserción en mercados dinámicos.
- Que se logre ejecutar los proyectos identificados

Próximos pasos

- Fortalecimiento institucional
- Electrificación de canteras
- Elaborar líneas de productos con alto valor agregado
- Mejoras en la promoción y comercialización (Centro Comercial y Semana de la Piedra)
- Mejora en la gestión empresarial y procesos de calidad
- Mejora de condiciones laborales

Vestimenta

Logros: PRC terminado, buen nivel de ejecución de proyectos (mitad del co-financiamiento de US\$ 500.000. Creación de una estructura de GGC.

Problemas enfrentados:

- Dificultades asociadas a la baja asociatividad del sector.
- Validación del GGC en un contexto complejo

- Escaso compromiso real de cámaras poco representativas
- No contar con un facilitador permanente

Próximos pasos

- Incorporar actores
- Nuevas empresas presentando proyectos
- Definir nuevo financiamiento para el sector

Calzado y Marroquinería

Logros: PRC terminado, Oficina técnica de Proyectos funcionando, proyectos enfocados a abrir mercados externos, más de 25 empresas participaron de algún proyecto, conformación de mesa de instituciones de diseño, 7 proyectos ejecutados o en ejecución.

Problemas:

- Sector en crisis
- Descreimiento de parte de los sectores
- Necesidad de cambio estratégico

Próximos pasos

- Agenda para la internacionalización
- Programa de capacitación de operarios en la industria
- Consolidación de dos redes de exportación
- Segunda feria Montevideo a tus pies.

Vitivinícola

Logros: Conformación de un grupo de trabajo representativo con propuesta de Cambio estratégico enfocado a la exportación. Elaboración del documento de estrategia con amplia participación del sector privado.

Problemas:

- La estructura de incentivos no se adecua a la estrategia
- La red institucional es compleja con enfoque tradicional; INAVI y múltiples gremiales.
- Falta de coordinación

Próximos pasos

- Finalizar el PRC
- Alinear el presupuesto del INAVI
- Desarrollo de la marca
- Fortalecimiento institucional
- Integrar a las bodegas del segundo escalón

Arándanos

Logros: PRC terminado, trabajo en conjunto de dos gremiales del sector; apertura del mercado estadounidense; formulación de los primeros proyectos.

Problemas

- No formalización del Grupo Gestor
- Falta de fondos de contrapartida

Próximos pasos:

- Identificar alternativas de institucionalización del conglomerado
- Identificación de fuentes de co-financiamiento
- Apoyo a proyectos presentados

Audiovisual

Entre Micro, Pequeñas y Medianas empresas se estiman unas 150 productoras que se articulan con otras 200 empresas en Montevideo y 100 en el interior que forman parte de la cadena de valor. Las empresas exportadoras son unas 50.

Logros: PRC terminado, Grupo Gestor dinámico y participativo; acciones de corto plazo en ejecución; amplia participación del sector público y privado

Problemas:

- Diversidad del sector
- Falta de institucionalidad
- Dimensión cultural no considerado en la competitividad

Próximos pasos

- Lanzamiento de la estrategia
- Conformación del Centro de Desarrollo audiovisual
- Creación de la agenda para apoyar la internacionalización del sector
- Articulación con la CUTI. Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información.

Apicultura

La apicultura involucra a unos 5000 productores en todo el país. Los Departamentos que presentaron el Conglomerado tienen el 42% de los apiarios.

Logros: PRC terminado, Grupo representativo de la cadena de valor de la miel, amplia participación de actores locales, vinculación de actores relevantes del sector público.

Problemas:

- Indefinición para la formulación de Comisión Honoraria Apícola.
- Demoras en la aplicación del plan estratégico

Próximos pasos

- Difusión en las localidades
- Formulación de proyectos
- Fortalecimiento institucional

Software

303 empresas, ventas de 260 millones de dólares, exportaciones de 100 millones de dólares. Las empresas ensambladoras y comercializadoras agrupan 450 empresas en Montevideo y 1600 consultores independientes. El conglomerado genera 4900 empleo de alta calificación.

Logros: PRC terminado, compromiso de la CUTI con el Plan; un buen y dinámico Grupo Gestor.

Problemas

- Demora en la finalización del PRC
- Identificación de proyectos estructurantes

Próximos pasos

- Ejecución, se espera mayor demanda que ofertas de fondos
- Definir el papel del facilitador

Turismo en Colonia

Logros: PRC terminado, Grupo gestor y de Apoyo dinámico y participativo; acciones de corto plazo en ejecución, dos proyectos presentados y aprobados, amplia participación del sector público y privado.

Problemas

- Articulación con facilitador

Próximos pasos

- Fortalecimiento institucional (ente mixto)
- Plan de promoción y comercialización turística
- Creación de productos turísticos (Ruta del queso, ruta del vino, puesta en valor de monumentos históricos)
- Mejora de la calidad de la oferta turística.

NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN, EVALUACIÓN Y MONITOREO DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS CON IMPACTO EN EL EMPLEO.⁹

Se analiza en este apartado los resultados de la información relevada en el 2006 por parte de la OPP-OIT. Se trata de 25 formularios correspondientes a iniciativas¹⁰ del Poder Ejecutivo. Cabe observar que el 40% de las iniciativas comenzaron durante el año 2006, por lo que los resultados y los datos que se informan a continuación no son los actuales pero sirven para tener un indicador de resultados.

Responsabilidad de las iniciativas

En el 24% de los casos se verifica la co-participación de Sindicatos, en el 20% la co-participación de cámaras empresariales y también en el 20% la co-participación de la co-operación internacional.

Actores involucrados

En relación a los actores participantes, la situación presenta algunas diferencias relevantes en relación a la responsabilidad de las iniciativas. En efecto, la participación de los Ministerios alcanza el 72% de los casos, 52% las empresas privadas, seguidas por 36% de las Intendencias Municipales y las Hongos.

Inicio y duración de las iniciativas

El 60% de las iniciativas relevadas no cuentan con fecha de finalización, por tratarse de programas permanentes. Por otro lado, el 40% del relevamiento trató con propuestas inauguradas durante 2006.

Efectos de las iniciativas

Las distintas iniciativas relevadas pueden resultar en efectos múltiples. Esto es, una misma iniciativa puede generar impactos simultáneamente en la demanda y la oferta de trabajo. El análisis que se detalla a continuación prescinde de estas interrelaciones y aísla los efectos sobre cada componente del mercado.

Del total relevado, el 80% de las iniciativas puede modificar al menos la demanda de trabajo, 20% al menos la conexión de oferta y demanda, 32% al menos la oferta de trabajo y 40% al menos la calidad del empleo.

⁹ La información de este apartado se recoge del estudio realizado en 2006 por Jorge Notaro, José Alonso, Ivonne Perazzo en el marco de un Proyecto OPP-OIT.

¹⁰ Hay distintas clases de iniciativas: Programas, Proyectos y Acciones. Se entiende por Programa a un conjunto de proyectos relacionados; por Proyecto a un conjunto de acciones relacionadas, un grupo objetivo y un objetivo económico, uno o más instrumentos y una asignación de recursos; y por Acción (actividad o tarea), a la unidad más desagregada, sencilla y transitoria (puede ser por una sola vez) que tiene un grupo objetivo, un objetivo económico, una instrumentación y una asignación de recursos.

Por tratarse de porcentajes sobre cada categoría, y dado que una misma iniciativa puede tener efectos sobre más de uno de estos aspectos, los guarismos reportados no suman 100%.

Beneficiarios y Grupo objetivo¹¹

El análisis de la población beneficiaria presenta algunas dificultades metodológicas, en tanto algunas iniciativas toman como unidad al individuo y otras se focalizan en la atención a empresas (micro, pequeñas o medianas). Adicionalmente, algunas de las iniciativas no han finalizado su primer período de aplicación (con lo cual no disponen del número de beneficiarios) o tratándose de iniciativas de mayor duración no tienen el dato solicitado. Una primera e imperfecta forma de homogeneizar todos los formularios a los efectos de reportar este dato es suponer que cuando el foco de atención son las empresas, al menos una persona resulta beneficiaria (el propio empresario). De este modo, los datos que aquí reportamos conforman una estimación de mínima.

Hecha la anterior aclaración, las iniciativas con objetivos de empleo relevadas alcanzan a 12.350 personas, mientras que aquellas con impacto en el empleo involucran a 19.755 beneficiarios.

De los programas relevados con objetivos de empleo, aquellos que apuntan a segmentos que presentan problemas de empleo¹², tenemos:

| % de programas que dan cobertura específica | |
|---|-----|
| Jóvenes | 8% |
| Mujeres | 8% |
| Baja instrucción formal | 8% |
| Pobres y/o indigentes | 25% |
| Desocupados y ocupados con problemas | 42% |

Del total de formularios con objetivos de empleo el 8% tiene como población objetivo a las mujeres. Eventualmente, la población objetivo puede ser algo más específica, por ejemplo mujeres pobres mayores de 25 años.

Los jóvenes se benefician del 8% del total de iniciativas con objetivos de empleo

¹¹ Se entiende por población beneficiaria al número de integrantes del grupo objetivo que recibió apoyo. A su vez, se entiende por grupo objetivo a aquel cuya situación se quiere mejorar. Se delimitan con distintos criterios: género, condición de actividad, posición en el hogar, relación con la pobreza y la indigencia, edad, desertores del sistema de enseñanza, instrucción formal u otros en caso que corresponda.

¹² Estos grupos se desprenden del diagnóstico realizado como primer producto de este proyecto.

La población pobre e indigente es población objetivo específica del 25% de las iniciativas con objetivos de empleo. En el caso del MIDES, no todas sus iniciativas entran en esta categoría ya que las consideran con objetivos de integración social e impacto en el empleo.

El 42% del total de formularios con objetivos de empleo tienen como grupo objetivo a los desocupados u ocupados en empleos de mala calidad, sin otras especificaciones o restricciones.

Recursos financieros

Por el lado de los recursos financieros, se tienen estimaciones de mínima ya que, o bien no todas las iniciativas reportaron sus montos, o bien la primera ejecución no ha finalizado y no se cuenta con los montos ejecutados para el año de referencia.

| Grupo objetivo | Gasto |
|--------------------------------------|-------|
| Jóvenes | 18% |
| Mujeres | 12% |
| Baja instrucción formal | 18% |
| Pobres e indigentes | 39% |
| Desocupados y ocupados con problemas | 55% |

La tabla señala el porcentaje de recursos financieros destinado a cada grupo en relación al total de dinero en programas con objetivos de empleo. Obsérvese que más de la mitad de los recursos disponibles tienen como destino iniciativas de apoyo a la inserción laboral de trabajadores desempleados o con problemas de empleo. La suma de los distintos ítems es mayor a 100% en virtud que un mismo programa puede comprender más de un grupo objetivo.

Instrumentos

La capacitación del trabajador (o del empresario, en los casos que así corresponde ya que algunas iniciativas apuntan a los empleadores) es la práctica más difundida: asciende a 84% en los formularios totales correspondientes a iniciativas llevadas adelante desde el Poder Ejecutivo y al 83% de los casos de iniciativas con objetivos de empleo.

El instrumento “servicio de empleo” puede descomponerse de la siguiente forma dentro de las iniciativas relevadas con objetivos de empleo: un 25% difunde información sobre puestos vacantes, 33% hace intermediación (registro de desempleados y puestos), 50% orienta hacia actividades concretas de capacitación y 33% realiza tareas de apoyo a la reinserción del trabajador. En cada caso, los guarismos refieren a actividades mínimas realizadas, esto es, una misma iniciativa puede utilizar más de un instrumento y, de hecho, resultó lo predominante.

El instrumento “Creación de empleo indirecto” se compone de distintos apoyos. Entre los apoyos más utilizados, se destaca el referido a la gestión, 25% de los casos con objetivos de empleo y 36% de las iniciativas con impacto en el empleo.

En un enfoque agregado, podemos agrupar los instrumentos en seis categorías: servicio de empleo (1), creación de empleo (2), creación de empleo indirecto (3), políticas pasivas (4), capacitación y formación (5) y, finalmente, otros instrumentos (6). El siguiente cuadro sintetiza los principales resultados:

| Universo de análisis | tipo de instrumento | | | | | |
|-------------------------------------|---------------------|-----|-----|-----|-----|-----|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| Total de formularios | 29% | 29% | 54% | 0% | 83% | 25% |
| Iniciativas con objetivos de empleo | 50% | 17% | 33% | 0% | 75% | 25% |

Magnitud y origen de los fondos

Del total de iniciativas relevadas, se desprende un monto promedio anual de 70 millones de dólares, cifra que desciende a 8 millones si únicamente se consideran las propuestas con objetivos de empleo.

El 56% de estas iniciativas se financian únicamente con fondos nacionales, 16% se financian únicamente con fondos externos y con fondos mixtos el 28% restante.

El 46% de las iniciativas que cuentan con financiamiento externo se han beneficiado de donaciones, mientras que el resto ha contraído endeudamiento.

Si se realiza el mismo análisis considerando únicamente los programas con objetivos de empleo se encuentra que se financian: con fondos nacionales 75% y con fondos mixtos 25%. No se identificaron iniciativas con objetivos de empleo financiadas exclusivamente con fondos externos.

Procedimientos de Evaluación

El 88% del total de iniciativas tiene prevista la evaluación, y 23% de éstos últimos ya la han realizado. Recordando que casi el 40% de las iniciativas han comenzado en 2006 y restan- do las mismas del total, el porcentaje de evaluación realizada asciende a 80% de los casos.

Esta evaluación, cuando está prevista, incluye en el 90% de los casos la metodología de desempeño/monitoreo, en 38% evaluación de impacto y en 19% de proceso y de costo-beneficio.

GASTO PÚBLICO SOCIAL Y SU DISTRIBUCIÓN ENTRE LOS SECTORES CON MAYORES DIFICULTADES DE INSERCIÓN LABORAL.

En los últimos años se han realizado y publicado estudios sobre Gasto Social, en el 2004 la OPP realizó un estudio que consolida la información sobre gasto social en el sector público para el período 1999-2003. (Disponible en “Documentos” sitio Web de OPP). OIT realizó un estudio sobre Protección social en Uruguay: financiamiento, cobertura y desempeño que comprende el período 1990-2002 realizado por Ferreira-Coimbra, y corteza (OIT 2004). En el 2005 el BID realiza un estudio realizado por G. Flood, C. Grau, y A. Melgar que analiza el monto de GPS su relación con variables macroeconómicas y sus impactos distributivos.

Durante 2005, representantes del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), de la Asesoría Técnica de Políticas Sociales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y de la Contaduría General de la Nación (CGN) iniciaron un trabajo conjunto orientado al diseño de una propuesta metodológica para la cuantificación del Gasto Público Social (GPS) en el país.

Este trabajo revisa la metodología e introduce cambios en el alcance del GPS excluyendo a las empresas estatales (menos OSE). Una segunda diferencia con el cálculo realizado en el 2004 es el de la seguridad social, específicamente las prestaciones de carácter contributivo. El informe del 2006 no incluye a los gobiernos departamentales.

Naturaleza del Gasto Sociales

El documento del MIDES identifica al “GPS como la aproximación cuantitativa al esfuerzo fiscal en actividades estatales orientadas a incidir positivamente en la disminución de la pobreza (procurando la reducción de la desigualdad con recursos para compensar, temporal o permanentemente cambios en la distribución de ingresos de la población); la *formación o renovación de capacidades humanas*, con recursos que representan una inversión, en la medida en que permiten el desarrollo del potencial productivo de las personas; *el cumplimiento, respeto, protección y promoción de los derechos* de la ciudadanía.” (2006:14)

El Gasto social ha sido de los más altos de América Latina en términos de producto y de población. A pesar de ello, los niveles de pobreza se duplicaron en los últimos diez años y hacia 2002 llegaron a niveles desconocidos para el país.

Si se toma el GPS del Gobierno Central (incluidas las transferencias a los organismos de seguridad social) la proporción del PBI representó más de 25% y durante los 90 y superó el 30% a finales de la década. (ATPS-OPP).

Debido a la crisis del 2002 el total del Gasto Público tuvo una drástica reducción hasta llegar a 19.5% en el 2005. El principal determinante de la reducción del gasto social fue la disminución de los salarios reales de los empleados públicos.

En el promedio de la última década, los incisos relacionados con “asuntos sociales” (incluyendo la asistencia financiera a la seguridad social) representaron el 47% del total. El resto del Gasto Público se distribuye de la siguiente forma: 7% aproximadamente a gastos de Administración de Gobierno (Presidencia, Ministerio de Economía y finanzas, Ministerio de Relaciones Exteriores, Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo); Defensa y Seguridad 13% aproximadamente, Servicios Económicos 7% (Ministerio de Agricultura y Pesca, Ministerio de industria y Energía, Ministerio de Turismo y Deperte, Subsidios y subvenciones); intereses de deuda 14%. El resto corresponde a diversos créditos y partidas a reaplicar. (Documento Mides-OPP)

El Gasto Público Social ha tendido a concentrarse fuertemente en Seguridad Social. En total los programas de seguridad y asistencia social representan el 60% del gasto social, mientras que Educación constituye aproximadamente el 14% del GPS y oscila en torno al 3% del PBI. La proporción de GPS correspondiente a Salud Público representa el 9% del GPS.

El documento establece que el impacto distributivo del GPS en su conjunto es ligeramente regresivo, ya que el quintil de mayores ingresos capta 24,8% mientras que al primero le corresponde el 21,4% (Flood, Grau y Melgar, 2005).

Las jubilaciones y pensiones son mayoritariamente recibidas por el quintil de ingresos más elevados (44%) mientras el quintil más bajo recibe el 4%. ATPS-OPP 2004.

COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

El Gobierno que asumió en el 2005 tiene como una de sus metas el avanzar en la coordinación interinstitucional del Estado Uruguayo. Se han creado ámbitos en tal sentido, para abordar temas estructurales como la Seguridad Social. En el 2005 se crea el Gabinete Social integrado por los Ministerios del área social y coordinado por el MIDES.

Para la instrumentación del PANES el Ministerio de Desarrollo Social y el Banco de Previsión Social articularon la inscripción de beneficiarios y también para el diseño del Plan de Equidad Social.

Se está impulsando un proyecto de integración de bases de datos “Sistema de Información Integrado para el área social” que integra la información del Ministerio de Desarrollo Social, BPS, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Vivienda y ordenamiento territorial, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ministerio del Interior, Instituto Nacional de Estadísticas, con el objetivo de acceder a la información completa de beneficiarios de todos los programas sociales.

El Gabinete Social aprueba el 9 de abril de 2007 el Plan de Equidad incluyendo su presupuestación en la Rendición de Cuentas 2008. En la medida de que este Plan supone una acción central del Gobierno que sustituye el Programa Nacional de Emergencia Social, su análisis resulta pertinente a los efectos de este informe.

Plan de equidad – 2008-2009

“El propósito del Plan es fortalecer todos los dispositivos públicos existentes, introducir transformaciones sustantivas en la organización de las estructuras e instrumentos de protección social y mejorar sensiblemente la provisión y regulación de servicios sociales apuntando así a promover parámetro políticamente aceptables de integración y justicia social con la finalidad última de asegurar el bienestar de los uruguayos y uruguayas.”

Se definen dos campos principales:

- A. Componentes estructurales de la Matriz de Protección Social, cuya implementación supone una operativa de mediano y largo plazo; la reforma tributaria, la reforma de salud, revisiones de las políticas de empleo; nueva política de vivienda y hábitat; la reforma educativa; el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos.
- B. Componentes específicos que conforman una Red moderna de Asistencia e Integración social que se estructuran en un conjunto de estrategias y medidas.

Se definen tres líneas de acción:

1. Sistema de seguridad social que considerando los cambios operados en los últimos 15 años redefina los parámetros a partir del análisis de impacto.
2. Regulación de la Provisión Privada y Pública para asegurar calidad de los servicios sociales.
3. Fortalecer una Red de Asistencia Social de naturaleza no contributiva articulado al sistema de seguridad social y el conjunto de políticas universales básicas.

Fundamentos conceptuales del Plan de Equidad

El Plan de Equidad se concibe como un paso sustantivo en la reconfiguración del sistema de protección social uruguayo, atendiendo de forma permanente a la nueva matriz de riesgos sociales y creando condiciones para el surgimiento y consolidación de una Autoridad pública en materia social.

Objetivos Fundamentales y criterios orientadores

Este Plan se concibe bajo determinadas circunstancias políticas e institucionales:

1. Tomará en cuenta los aprendizajes del PANES y priorizará la atención a los sectores de mayor vulnerabilidad.
2. El marco institucional de referencia será el conjunto de Unidades y Organismos ejecutores públicos centrales y el Ministerio de Desarrollo Social y participaran los gobiernos locales. (Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales)

Objetivo general

Asegurar el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos de todas y todos los habitantes del territorio nacional, en especial de quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad social, a través de la nivelación de sus oportunidades de acceso en lo que refiere: a servicios sociales universales, a ingresos a través del trabajo digno; a prestaciones sociales básicas.

Objetivos estratégicos

1. Mejorar la equidad intergeneracional, contribuir a la igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres eliminando la discriminación por razones de género, transversalizar el componente étnico racial en los programas y acciones del plan.
2. Expandir una Red de Asistencia Social que actúe como malla de contención frente a nuevos riesgos y situaciones de vulnerabilidad.
3. Articular esta Red con las políticas sociales sectoriales y las prestaciones tradicionales.

Población objetivo

Población prioritaria: sectores sociales que se encuentran bajo la línea de pobreza (25% de la población total aproximadamente) si bien el plan abarca al conjunto de la sociedad.

Componentes estructurales de la Matriz de Protección Social

- Reforma tributaria –la articulación de la política social y la económica supone considerar como estratégica esta dimensión dado que: promueve una mayor equidad, horizontal y vertical, incrementa la eficacia tributaria y estimula la inversión productiva.
- La política de salud. Creación del Sistema Nacional Integrado de Salud que supone: cambio en el modelo de atención, cambio en el modelo de gestión, cambio en el modelo de gasto y financiamiento del FONASA.
- Políticas de empleo. Consolidación de la estrategia de acción impulsada a nivel del Compromiso Nacional profundizando la articulación público-privado para aumentar la cantidad de empleos, mejorar su calidad, reinserter a la población desocupada y promover microemprendimientos. La segunda línea es la de las políticas activas de empleo ampliando los servicios del Estado: Servicios públicos de empleo, apoyo a emprendimientos productivos, diversificación y ajuste de la formación profesional.
- Políticas de vivienda
- Política Educativa
- Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos

Prestaciones sociales no contributivas

Se consideran diferentes opciones vinculadas a reconfigurar un sistema de transferencias monetarias a los sectores sociales más desprotegidos. (Una alternativa es la Renta Básica Universal o salario social).

Asignaciones Familiares

En lo inmediato se opta por la reformulación de las Asignaciones Familiares, el Poder Ejecutivo elabora proyecto de Ley para su reformulación.

Se propone un escalonamiento progresivo partiendo de una cobertura de hasta 330.000 niños/as y adolescentes provenientes de hogares más pobres.

Asistencia a la vejez

Para personas en pobreza extrema se estima para el 2008 un incremento de 1.200 nuevas prestaciones y unas 6.800 para el 2009.

ASPECTOS ASOCIADOS QUE REQUIEREN MAYOR ESTUDIO

A estudiar en el mediano plazo resulta de interés analizar las contribuciones al sistema provisional y las situaciones derivadas del divorcio, la violencia doméstica en tanto incapacidad laboral transitoria, la licencia por paternidad, la flexibilización de los mecanismos contributivos y las causas que determinan la mayor participación de las mujeres en el trabajo remunerado y la incidencia de las condiciones de trabajo en la distribución de las responsabilidades familiares.

Se señalan a continuación los aspectos del Plan de Equidad que refieren específicamente al estímulo al trabajo.

Trabajo promovido

Tiene por finalidad fortalecer los procesos de integración social reconociendo al trabajo como actividad humana que produce efectos sinérgicos en la órbita personal, familiar y social.

Componentes

- a. Subprograma "Uruguay trabaja"
- b. Subprograma de Incentivo a la contratación "Objetivo Empleo"

Población destinataria: Desocupados/as por más de dos años, en situación de pobreza (una por hogar), con menos de 9 años de escolaridad, entre 18 y 65 años.

"Uruguay Trabaja"

1. Desarrollo de actividades de valor público, priorizadas por organismos públicos que generarán un ingreso a las personas que ejecuten los trabajos. Instituciones públicas priorizadas ANEP, MSP; INAU, Intendencias Municipales.

2. Desarrollo de programas de promoción social. (A cargo del MIDES)
3. Desarrollo de programas de capacitación laboral y apoyo a opciones productivas. (A cargo de DINAE/MTSS- JUNAE).

El trabajo será transitorio, 30 hrs. semanales por 9 meses y será implementado por el MIDES.

Los trabajadores tendrán cobertura asistencial de ASSE, cobertura del BPS, aportes y cómputos de servicio. Se prevé en líneas específicas para mujeres mayores de 45 años y jóvenes.

Cobertura

2008-2009 Tres mil personas por año con la meta de inserción laboral del 20% ya sea en el mercado formal o en cooperativas o emprendimientos sociales.

“Objetivo Empleo”

Objetivo: Insertar en el mercado de trabajo a desocupados/as de largo duración pertenecientes a hogares pobres, incentivando la contratación de personal por parte de las empresas privadas a través de la reducción del costo de contratación.

Objetivos específicos: Inserción laboral en empresas privadas de un máximo de 3000 participantes. El MTSS subsidiará a las empresas participantes, incrementando el subsidio en la contratación de mujeres desocupadas.

Período de ejecución: 2008- 2009

Participantes: Personas entre 18 y 65 años con más de dos años de desocupación y que hayan cursado hasta ciclo básico incompleto. (Secundaria o UTU)

Se sortearán entre los inscriptos 10.000 personas que corroborados los datos personales de acuerdo a la convocatoria ingresarán a una base de datos que quedará a disposición de los empleadores que soliciten trabajadores para cubrir puestos vacantes.

Los contratos resultantes se realizarán de acuerdo al régimen legal general. No se admitirán contratos a término ni zafrales.

La duración del subsidio será de 12 meses.

El subsidio aplicado será del 60 % del coste laboral para los hombres y 80% para las mujeres.

La remuneración del/la trabajador/a será la del respectivo convenio colectivo.

ESTIMACIÓN DE IMPACTO DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS EN EL NIVEL Y CALIDAD DEL EMPLEO.

El Instituto Cuesta Duarte de la Central de Trabajadores PIT-CNT elaboró un Índice de Calidad del Trabajo (ITC) que resume las variables que en conjunto determinan la lógica del empleo decente con una metodología similar a la planteada en el Estudio sobre la calidad del empleo en Colombia.¹³

El período analizado comprende los años 2001 a 2006. En el primer año considerado comenzaban a observarse los primeros efectos de la inminente recesión sobre el mercado de trabajo, los cuales se profundizaron en gran medida en los dos años posteriores, siendo el 2003 el año de mayor deterioro de la calidad del empleo. A partir del 2004 se constata una leve mejoría que puede considerarse tal en el año 2006, año en el que el índice pasa de 61,4 a 67. (Informe de Coyuntura, 2007, Instituto Cuesta- Duarte.

“Durante todo el período considerado se constata que la calidad de los puestos de trabajo ocupados por los trabajadores jóvenes fue siempre inferior al promedio de todos los empleados”.

De acuerdo a este índice *“no se constatan grandes diferencias entre hombre y mujeres, salvo para el año 2003 y 2005 donde la brecha desfavorable para las mujeres es mas profunda”.* Análisis de Coyuntura 2007

Según el Informe; *a nivel nacional se constata que casi el 35% de los ocupados no están registrados en la seguridad social, es decir que son trabajadores precarios, mientras que un 12% está afectado por el subempleo, lo que significa que trabaja menos de 40 horas por semana y desearía trabajar más.*

Para el segundo semestre del 2007 los registros a la Seguridad Social son superiores en más del 20% a los registrados a principios del 2005.

INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES

En Uruguay existen varias instancias de participación social:

Consejo de Economía Nacional

Establecido en el artículo 206 de la Constitución vigente, que habilita la posibilidad de que mediante texto legal se disponga la creación de este Consejo, de carácter consultivo y

¹³ Farné, Stefano; (Oficina Subregional para los países andinos, 2003).

honorario y compuesto por representantes de los intereses económicos y profesionales del país. Fué creado por Ley 17935 de 15/12/05

Comisiones Sectoriales de Planeamiento

El artículo 230 de la Constitución que crea la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, de dependencia directa de la Presidencia de la República, establece como uno de sus cometidos formar comisiones sectoriales con representación de trabajadores y de las empresas públicas y privadas. Se destaca en este marco la creación de la Comisión Sectorial para el MERCOSUR, o COMISEC para hacer el seguimiento y evaluación del proceso de integración del Mercado Común del Sur (Decreto 175/91 de abril de 1991), integrada por representantes empresariales y sindicales.

Banco de Previsión Social

Es un órgano de creación Constitucional que tiene a su cargo toda la gestión de la seguridad social y está integrado por cuatro representantes gubernamentales y tres representantes electos cada uno de ellos por: los afiliados activos, los afiliados pasivos y las empresas contribuyentes.

Comisiones representativas en los Entes Autónomos

El art. 65 de la Constitución habilita la creación legal de instancias de diálogo entre la Dirección y el personal de los mismos, a efectos de dar cumplimiento al estatuto funcional, estudiar el ordenamiento presupuestal y la organización del servicio, la reglamentación del trabajo y la aplicación de medidas disciplinarias. Esta disposición constitucional no se cumple por igual en todos los entes, pero en términos generales se aplica como práctica de diálogo entre las partes a pesar de no existir una Ley que reglamente el derecho constitucional

Existen además diversos órganos de integración tripartita:

En el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad se han instrumentado Comisiones Mixtas o Tripartitas para el tratamiento de los temas específicos de diversos sectores de actividad tales como a) Comisión de Vendedores y Viajantes de Plaza, creada por la Ley No. 12.156 e integrada por representantes de los sectores sociales involucrados.

Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Comisión Tripartita de la Construcción

Que tiene como cometido la interpretación del Decreto que regula las condiciones de seguridad y salud de la industria.

Comisión o Grupo Tripartito de Asesoramiento

Al Ministerio de Trabajo en asuntos relacionados con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) Este Grupo se crea por Decreto del Poder Ejecutivo N° 191/69, pero no funcionó durante todo el período de dictadura.

Comisión Permanente de Relaciones Laborales

La Ley de Presupuesto Nacional N° 16.736 de 5/1/96 creó, en su artículo 739 una Comisión Permanente de Relaciones Laborales que abarca a los funcionarios públicos, (excluyendo a los de las empresas estatales y del Poder Legislativo) y cuyo cometido es asesorar en materia salarial, condiciones de empleo y demás temas regulados por los convenios internacionales de trabajo. Esta comisión no constituida un ámbito de negociación salariales y no tuvo impacto en las relaciones laborales. Dejó de funcionar y fue sustituida en el nuevo marco de relaciones laborales

Consejo Superior de Trabajo

Creado en 1933 por disposición legal e integrado por el Director de la Oficina de Trabajo y representantes de las asociaciones patronales, de obreros y de jubilados, debiendo señalarse que si bien su norma de creación nunca fue derogada, no tuvo casi aplicación práctica.

Consejo Superior de Salarios

Se describe en el apartado sobre Negociación Colectiva

Consejos de Salarios

Se describe en el apartado sobre Negociación Colectiva

Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público

Se describe en el apartado sobre Negociación Colectiva

AMBITOS RELACIONADOS CON EL EMPLEO Y LA FORMACION PROFESIONAL

JUNTA NACIONAL DE EMPLEO (JUNAE)

El 1 de noviembre de 1992 se sanciona la ley N°. 16.320 que es una ley de un contenido muy vasto, dentro de la cual se crea dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la Dirección Nacional de Empleo. La ley prevé la creación de la Junta Nacional del Empleo integrada por tres miembros: el flamante Director Nacional de Empleo que la presidiría y dos miembros designados por el Poder Ejecutivo uno a propuesta de la organización sindical mas representativa y otro a propuesta del sector patronal (industria comercio y agro).

En 1993 el Poder Ejecutivo reglamenta la ley y determina el funcionamiento de la JUNAE que establece las resoluciones por mayoría con excepción de aquellas que impliquen afectación de recursos, pagos de beneficios extraordinarios a los trabajadores o realizar una recomendación ante el Poder Ejecutivo de elevar el porcentaje que se recibe para dicho Fondo. En cualquiera de estos casos la resolución deberá adoptarse por unanimidad.

Los cometidos que deberá tener dicha Junta y ellos son:

- a. Asesorar a la Dirección Nacional de Empleo.

- b. Diseñar programas de capacitación de la mano de obra, ya sea directamente por acuerdo con entidades públicas o privadas nacionales o extranjeras.
- c. Estudiar y medir el impacto de la incorporación de nuevas tecnologías y de las políticas de integración en el mercado laboral, proponiendo las medidas correspondientes.
- d. Asesorar a requerimiento de otros organismos públicos o entidades privadas en materias de su competencia.
- e. Colaborar y coordinar con la Dirección Nacional de Empleo en la elaboración de políticas de desarrollo local en lo referente a los recursos humanos coordinando su ejecución con los Gobiernos Municipales y entidades no gubernamentales.
- f. Colaborar en el desarrollo de programas de información acerca de la mano de obra y su evolución.
- g. Colaborar con la Dirección Nacional del Empleo en la elaboración de programas de orientación laboral y profesional.
- h. Administrar el Fondo de Reconversión Laboral.
- i. Estudiar las necesidades de los trabajadores en Seguro de Desempleo definiendo la capacitación del trabajador de acuerdo a sus aptitudes laborales y a la demanda del mercado ocupacional.

Desde el 2003 la central de trabajadores viene impulsando la transformación institucional de la JUNAE en el Instituto Nacional de Empleo y Formación profesional. Durante el 2007 se negociaron aspectos institucionales, y de financiamiento en torno a un proyecto de Ley.

Órganos relativos a la mujer. Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y Trato en el empleo y tiene como cometidos asesorar al Ministerio de Trabajo, incorporando un enfoque de género en las distintas líneas de actuación de dicha Secretaría de Estado

Órganos relativos al trabajo infantil. Comité Nacional para la erradicación del trabajo infantil. Fue institucionalizado por el Decreto 460/2000 y está integrado por Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que lo preside, Instituto Nacional del Menor, quien ejerce la Secretaría Técnica, Ministerio de Salud Pública, Ministerio del Interior, Ministerio de Educación y Cultura, Administración Nacional de Educación Pública, dos representantes por cada uno de los actores sociales, Asociación Nacional de ONG, Red de Infancia Niñez y Adolescencia y en carácter de asesores un representante de UNICEF y uno del Instituto Interamericano del Niño. Tiene como misión asesorar, coordinar y promover políticas y programas tendientes a la eliminación del trabajo infantil.

Descentralización y políticas de empleo a nivel local.

Uno de los ejes de la Dirección Nacional de Empleo y de la Junta Nacional de Empleo, ha sido la descentralización territorial de sus actividades, buscando un contacto mucho más fuerte con los actores de la realidad local, fomentando así un mayor involucramiento y una participación más eficiente de empresarios y trabajadores y de la sociedad en su conjunto.

Los Servicios interior DINA- Intendencia son sustituidos en el marco del la Estrategia Nacional de Fomento del Empleo (formulada en el 2006) por los Servicios Públicos de Empleo (SPE). Representan una de las herramientas que los actores públicos y privados pueden utilizar para facilitar el encuentro entre demanda y oferta y para promover la inserción y/o reinserción laboral de la población. Tiene para ello tres servicios básicos; recepción derivación; orientación y asesoría para la búsqueda de empleo y reinserción laboral; e intermediación laboral.

A nivel territorial los SPE se integran en los Centros Públicos de Empleo (CEPE).

Ámbitos de participación a nivel regional.

- *Sub. Grupo de Trabajo N° 10 del MERCOSUR* de «Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social», dependiente del Grupo Mercado Común, en el que participan, conjuntamente con los Gobiernos, representantes de los trabajadores y empleadores, con el objetivo de lograr un estudio y búsqueda de soluciones conjuntas a los problemas sociales emergentes de la integración regional. Es un órgano de decisión gubernamental pero participan los sectores sociales en las etapas preparatorias a la adopción de las recomendaciones.
- *Comisión Sociolaboral del MERCOSUR* creada como órgano auxiliar del GMC, de carácter tripartito y con el cometido de realizar el seguimiento y la promoción de los derechos consagrados en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.
- *Foro Consultivo Económico y Social órgano principal del MERCOSUR*, donde participan empresarios, trabajadores y otros representantes de la sociedad civil.
- *Consejo Gestor del Observatorio de Mercado de Trabajo del MERCOSUR*, órgano tripartito que tiene a su cargo la proposición de líneas de trabajo y actividades a realizar y promocionar a través del Observatorio de Mercado de Trabajo del MERCOSUR.
- Grupo de Alto Nivel para la elaboración de la estrategia regional de fomento del empleo.

PRINCIPALES ÓRGANOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y TRATO EN EL EMPLEO

Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y trato en el empleo, creada por Decreto del Poder Ejecutivo el 17 de noviembre de 1999 expresa el compromiso y la voluntad de los actores sociales para erradicar la discriminación y promover la igualdad en el trabajo a través del diálogo social. La Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y Trato en el empleo es coordinada por el Ministerio de Trabajo y cuenta con la participación del Instituto de las Mujeres, del sector sindical y empleador.

La continuidad de este proceso institucionalizado de diálogo social ha permitido grandes logros, constituyéndose en un actor clave en la agenda laboral uruguaya. Desde la Comisión se han generado propuestas de políticas públicas y reformas legales, se ha construido una agenda común tripartita, que se plasmó en el Plan de igualdad de oportunidades en el empleo, presentado en septiembre de 2004, que se ha sido recogido en el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos.

Un avance significativo en materia de no discriminación fue la aprobación en noviembre de 2006 de la Ley 18.065 que establece normas de regulación sobre Trabajo doméstico, que equipara los derechos de estas trabajadoras a los del resto de los trabajadores.

La Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y Trato ha definido su plan de trabajo para el 2008 – 2009 con el objetivo de fortalecer esta herramienta y crear un ámbito tripartito para la Igualdad supranacional. En particular se propone; difundir, sensibilizar y dar seguimiento a la Ley de servicio doméstico y elevar al Consejo Superior de Salarios la incorporación de cláusulas de género como pautas para la negociación colectiva así como investigar las situaciones de acoso sexual en el ámbito laboral.

Es de resaltar la instalación en la próxima ronda de la negociación colectiva una mesa de negociación sobre trabajo doméstico.

A nivel del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se ha creado recientemente (2008) una área de trabajo de género con la participación de las diferentes Direcciones del Ministerio. Es un espacio aún incipiente, que carece de un nivel de institucionalización que garantice su permanencia y fortalecimiento, sin embargo es un paso fundamental para la incorporación de la perspectiva de género en todas las áreas de trabajo del MTySS.

El acoso sexual en el ámbito laboral

La Inspección General del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social incorporó un Protocolo de denuncias en caso de acoso sexual. Para instrumentar la medida se realizó un curso de formación para inspectores/as sobre la vigilancia y atención de denuncias de acoso sexual. La Comisión Tripartita ha incorporado la temática en su Planificación estratégica.

Una dificultad específica para la protección de las trabajadoras en casos de acoso sexual se refiere a las dificultades de producir prueba por parte del trabajador y a la falta de protección de los denunciantes. Las denuncias presentadas en el marco del Protocolo de procedimiento de la Inspección General del Trabajo fueron desestimadas por falta de prueba o archivadas por desistimiento del denunciante.

En el Parlamento Nacional se ha presentado un Proyecto de Ley sobre Acoso Sexual y se encuentra en debate actualmente.

Instituto Nacional de las Mujeres.

En el año 2006, el Instituto Nacional de las Mujeres construyó el primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2007- 2011 aprobado por Ley en marzo del 2007 (Ley 18.104).

La misión del INAMU es ejercer como ente rector de las políticas de género, la promoción, diseño, coordinación y evaluación de las políticas públicas; así como garantizar la igualdad de derechos y oportunidades para mujeres y hombres asegurando la participación en los ámbitos político, económico, social, territorial e internacional.

Si bien, este mecanismo para la igualdad tiene una estructura jerárquica de escaso rango dentro de la estructura del estado (se encuentra dentro del MIDES y no cuenta con autonomía financiera) tiene por Ley una competencia de articulación y transversalización de las políticas a nivel del Estado uruguayo.

Los ejes estratégicos en los que ha desarrollado su actividad desde la aprobación del PIO-DNA según refiere la Memoria 2007 publicada en su sitio Web son:

- Fortalecer y desarrollar la Institucionalidad del Instituto con énfasis en el territorio. El INAMU cuenta hoy con referentes territoriales en 7 Departamentos del país).
- Apoyar, desarrollar y articular el trabajo con las direcciones y programas del MIDES. (Se han establecido coordinaciones con todas las divisiones del Ministerio y se han analizado los principales programas del PANES para incorporar la perspectiva de género:
- Desarrollar instrumentos y mecanismos para la implementación del PIODNA.
- Impulsar y fortalecer la institucionalidad de género en el Estado. Se está realizando un diagnóstico del estado actual de la institucionalidad de género en el conjunto de organismos que componen el estado uruguayo.
- Fortalecer la integración regional y la transversalidad de la perspectiva de género en el MERCOSUR. Se ha realizado la coordinación y generación de propuestas para los ámbitos institucionales del MERCOSUR impulsando el fortalecimiento de la Reunión Especializada del MERCOSUR.

Entre las acciones realizadas se destacan;

1. La coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y la OPP para incluir en la Rendición de Cuentas una norma programática que establece en su artículo 259 que los incisos del Presupuesto Nacional deberán antes del 1 de marzo de cada año elevar al Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género, la rendición de cuentas de lo actuado el año anterior respecto a políticas de género. A tales efectos se incluirá información desagregada por sexo en relación al cumplimiento de las metas referidas a igualdad de oportunidades y derechos. Esta acción se enmarca en el objetivo de avanzar en la formulación de presupuestos nacionales sensibles al género.
2. La articulación con el Instituto Nacional de Estadística (INE) para la formulación de indicadores de género para el análisis de la encuesta de hogares. Se realizó un análisis estadístico de género entre el 2001-2005.

3. Se han realizado acciones específicas de articulación con diferentes ministerios; Espacio referencial de género con el Ministerio del Interior (destacándose la elaboración de indicadores en violencia doméstica); el trabajo con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en el eje Calidad con Equidad; el área de género de la Cancillería; las soluciones habitacionales para mujeres víctimas de violencia con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; los acuerdos de trabajo con los Municipios a partir de las referentes territoriales y la articulación con el Congreso de Intendentes.
4. Activa participación en el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social con la incorporación de temas como trabajo no remunerado y responsabilidades familiares de las mujeres en el marco de la división sexual del trabajo.

En el Capítulo **“El Uruguay productivo”** del PIODNA se define como objetivos:

- Generar mejores condiciones de acceso de las mujeres a empleos genuinos y de calidad.
- Desarrollar la capacidad emprendedora de las mujeres en el mundo productivo.

Líneas estratégicas de igualdad en la producción

- Ampliación y fortalecimiento de las políticas activas de empleo para las mujeres.
- Análisis y revisión del sistema de Seguridad social para su modificación de forma de garantizar la no discriminación y la igualdad de oportunidades.
- Revisión y aprobación del Plan de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo.
- Adopción de medidas para erradicar el acoso sexual en el trabajo.
- Adopción de medidas para disminuir efectivamente la segmentación horizontal y vertical del mercado de trabajo.
- Adopción de medidas que favorezcan el pasaje del empleo informal a la formalidad.
- Generación de condiciones que promuevan igualdad de oportunidades en la producción familiar urbana y rural.

En el último período se han dado pasos sustantivos para avanzar en una plataforma de igualdad en las políticas públicas en Uruguay. Se mantienen sin embargo obstáculos y vacíos que requieren un trabajo en profundidad en particular en las áreas de capacitación del personal, en la dotación de recursos institucionales, financieros y humanos para procesar los saltos cualitativos requeridos para garantizar la Igualdad de oportunidades y Trato.

NEGOCIACIÓN COLECTIVA

En Uruguay existe una larga tradición de negociación colectiva desde la década de los 40 cuando se aprueba la creación de los CONSEJO DE SALARIO con participación tripartita como ámbitos privilegiado de negociación colectiva. El Estado, a través del Ministerio de Trabajo hace de mediador entre las partes sociales. Si bien desde la reinstitucionalización de la democracia fue un ámbito de discusión tripartita activo en relación con las condiciones salariales y laborales en general, el mismo dejó de convocarse a partir de 1992, retirándose el Estado de los procesos de negociación, salvo en sectores estratégicos como la salud, la construcción, el transporte y el transporte de leche. Se reinstalan como ámbito en la convocatoria del 2005 donde se realiza la primera ronda de negociaciones y en el 2006 la segunda. Para mediados del 2008 está convocada la tercera ronda.

Desde la primera ronda de reinstalación de los Consejos de salarios se pudo constatar un moderado aumento de los salarios, pero también un impacto positivo en el mejoramiento de condiciones de trabajo y en los índices de formalidad.

El restablecimiento de la negociación colectiva tiene sin embargo un impacto estratégico en relación al fortalecimiento de la organización sindical en la medida en que la representación de las categorías se realiza a partir de las estructuras sindicales representativas.

El Dr. Oscar Ermida Uriarte valora el impacto de los Consejos en relación al derecho a la información en cuanto la Ley 10449 reconoce a los Consejos, atribuciones inspectivas de los libros de las empresas.

En el año 2007 el Poder Ejecutivo presentó un Proyecto de Ley de Sistema de negociación colectiva. Este proyecto está en la agenda de debate parlamentario para el 2008. En el marco de esta propuesta, el Artículo 7º establece la creación del Consejo Superior Tripartito, como órgano de coordinación y gobernanza de las relaciones laborales, el que reglamentará su funcionamiento interno. Este Consejo estará integrado por nueve delegados del Poder Ejecutivo, seis delegados de las organizaciones más representativas de empleadores, y seis delegados de las organizaciones más representativas de trabajadores, más un igual número de suplentes o alternos de cada parte.

Con la convocatoria en esta etapa de los Consejos de Salarios, se crea un Consejo Superior Tripartito (CST) integrado por las organizaciones más representativas de los empleadores y trabajadores, con el cometido de: a) analizar y resolver la reclasificación de los grupos de actividades de los Consejos de Salarios y los conflictos que se susciten al respecto, y b) analizar y proyectar las modificaciones a introducir a la Ley 10.449 de fecha 12 de noviembre de 1943. (Artículo 3 del Decreto 105/05)

Señala Ana María Santestevan¹⁴ que “es la primera vez (de las tres instancias en que han sido convocados los Consejos de Salarios) que la decisión respecto a los grupos de actividad en los que se dividiría la negociación colectiva sería objeto de discusión en un ámbito tripartito y de alto nivel, promoviendo así la obtención del consenso.”¹⁵ En igual sentido, con carácter previo a la primera reunión de los Consejos de Salarios se discutió el papel que habrían de jugar los delegados del Ministerio de Trabajo en la negociación, así como la posibilidad de “descuelgue” de los términos de los acuerdos por parte de las empresas que no estuvieran en condiciones de cumplirlos”.

Se crea también por primera vez en la historia del país de un ámbito de negociación tripartito el sector rural. En efecto, el propio Decreto 105/05 convoca a las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores del sector rural a un Consejo Tripartito Rural (CTR), con el objeto de determinar y fijar los criterios básicos para la instalación y funcionamiento inmediato de Consejos de Salarios en el sector.

Igualmente novedosa resulta la creación del ámbito de negociación bipartita en el sector público (Decreto 104/05) creándose posteriormente en virtud del Acuerdo Marco suscrito el 22 de junio de 2005 el Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público (CSNCSP).

Una mención especial merece el anuncio de convocar a los representantes de las trabajadoras y empleadores del sector doméstico en la ronda 2008.

Fuero Sindical

La Ley 17.940 de enero 2006 denominada de Protección y promoción de la actividad sindical, introduce prerrogativa como la licencia sindical, la retención de la cuota de afiliación, cartelera sindical etc. El Comité de libertad sindical de OIT había observado reiteradamente a Uruguay por la ausencia de un mecanismo de protección sindical.

Ocupación de los lugares de trabajo

Esta ley establece en el Artículo 21; que la ocupación parcial o total de los lugares de trabajo deberá realizarse en forma pacífica, reconociendo de esa forma la doctrina del Comité de Libertad sindical de la OIT en cuanto a que la ocupación es una extensión del derecho de huelga. Establece sin embargo la potestad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio competente en el respectivo ramo de actividad, para actuar conjuntamente, y ejercer la facultad de intimar con un plazo perentorio de 24 horas; bajo apercibimiento del uso de la fuerza pública, la desocupación inmediata de la empresa o institución ocupada. Transcurrido el plazo previsto, sin que se haya producido la desocupación, se solicitará al Ministerio del Interior el desalojo de los ocupantes.

¹⁴ Ana María Santestevan Empleo y Relaciones Laborales en Uruguay: Un enfoque jurídico, Proyecto OIT-OPP

¹⁵ A partir de la ley 10.449 la negociación colectiva en el país se organizó sobre la base de sectores de actividad, autorizándose al Poder Ejecutivo a clasificar en grupos dichos sectores. En el período comprendido entre 1985-1991 los grupos fueron establecidos por el Decreto 178/85 alcanzando un total de 48 grupos.

El gobierno derogó en el 2005 un decreto que autorizaba el desalojo de los lugares de trabajo a solicitud de los empleadores. Pero estableció en el 2006 un decreto en los términos ahora recogidos en el Proyecto de Ley.

Fortalecimiento de la sindicalización

En el trabajo realizado por Rodrigo Arim y Gonzalo Salas¹⁶ para el Instituto Nacional de Estadísticas, se destaca que más del 40% de los trabajadores privados ingresaron a los sindicatos en el trienio 2004-2006, determinando un proceso de resindicalización. Para el sector Público este proceso se da en el período de reapertura democrática (1985-1987).

Se mantiene una debilidad de sindicalización en los sectores de agricultura, minería, comercio, restaurantes y hoteles. En efecto en estos sectores señala el estudio los trabajadores/as sindicalizados no superan el 5% del total de los trabajadores.

No se considera en el estudio, una desagregación de datos de afiliación sindical según sexos.

La negociación colectiva como ámbito para la igualdad de oportunidades

Un ámbito prioritario para la igualdad de oportunidades y trato es la negociación colectiva, y así lo ha identificado la OIT y las Comisiones Tripartitas para la Igualdad de Oportunidades y Trato.

En el trabajo realizado por OIT en el 2005, Marta Márquez señala que *“Los nuevos contenidos negociables que aparecieron en los noventa no abordan hasta ahora de manera adecuada la dimensión de género, limitándose apenas a incluir alguna cláusula general de igualdad, provenientes de las normas heterónomas, o a mantener ciertos beneficios relacionados especialmente con la protección de la maternidad”*. (M. Márquez, 2005)

La legislación uruguaya tiene un nivel aceptable en cuanto a las normas de igualdad sin embargo Marta Márquez señala la persistencia de carencias y aspectos negativos:

- a. ausencias de normas de promoción de la igualdad. No adopción de las medidas promulgadas por la Ley 16045.
- b. Insuficiencias de la Ley 16.045 que requieren de modificación; procedimiento ágil de reclamación; inversión de la carga de la prueba en los casos de acoso sexual; protección de eventuales represalias de los empleadores; incentivos económicos de reconocimiento a los empleadores
- c. Distancia entre las normas de igualdad y su aplicación práctica.

Tal como refiere Ana Aguilera¹⁷ del Departamento de Género y Equidad del PIT-CNT, las sindicalistas han trabajado en la elaboración de propuestas de cláusulas generales y específicas. Estas fueron aportadas a la Comisión de Negociación Colectiva.

¹⁶ Rodrigo Arim, Gonzalo Salas; Situación del empleo en Uruguay. Instituto Nacional de Estadísticas. 2007

¹⁷ Ana Aguilera. “Equidad y Negociación Colectiva”. 2006. Departamento de Género y Equidad del PIT CNT

Las propuestas impulsadas fueron:

- Incluir perspectiva de género en la formación de quienes participan en la Negociación Colectiva.
- Promover la participación de mujeres en la formación para negociar y en la negociación.

Hasta la ronda 2005 de Consejos de Salarios, solo 4 organizaciones sindicales, de las que negociaban incluyeron cláusulas que referían a la Ley 16.045 y los convenios 100, 111 y 156. Estos son AEBU (banca), AOEC (lácteos) (Cláusula colocada por el sindicato en forma unilateral), FUS (Salud Privada) y UNTMRA (Industria metalúrgica).

Sin embargo en aquellos grupos con posibilidades de negociar, se había suscripto cláusulas vinculadas al trabajo femenino, algunas de estas son:

- Relativas a la protección de la maternidad-paternidad.
- Relativas a las condiciones de trabajo de la mujer y las relaciones de género.
- Relativas a la equidad de género y no discriminación.

2005, regreso a la Negociación en Consejos de Salarios

Después del 2005 con la reinstalación de los Consejos de Salarios y pesar de los avances, los resultados siguen siendo escasos. Los convenios que tienen cláusula de no discriminación por sexo son:

- Sector Público, Cláusula Banca Pública y convenio de la Universidad de la República con los gremios de: ADUR, AFFUR y UTHC¹⁸, convenio de COFE que comprende a la Administración central y salud pública.
- Privado: 17 de los 137 convenios firmados y ya decretados.

Estas cláusulas refieren a:

- Banca Pública, ampliación adoptando en medidas concretas, de los acuerdos anteriores los que se explicitaban los convenios internacionales y la Ley 16.045.
- Convenio de la Universidad de la República, compromiso de tratar los temas de género a través de varias medidas.
- Convenio de COFE¹⁹, inclusión en el acuerdo marco para continuar trabajando sobre el mismo.

En los convenios de privados:

- No discriminación: Grupo 8, 16.
- Cláusulas de equidad en la remuneración: Grupo 18 y 19.
- No discriminación, equidad en la remuneración, inclusión de convenios Ley 16 045, 100, 103, 111 y 156. Manifestación de voluntad en la protección de maternidad, pater-

¹⁸ Sindicatos de docentes, funcionaria/os y de Hospital universitarios, respectivamente.

¹⁹ Confederación de Obreros y Empleados del Estado.

nidad. Compromiso de apoyo al Plan Nacional de Igualdad, prevención del acoso sexual y moral. Grupo 1.

- No discriminación por raza: Grupo 8, sub. 1
- No discriminación por raza, color y orientación sexual: Grupo 8, sub. 8

En la ronda del 2006 se firmaron 147 acuerdos, en los que se continuó con la suscripción de las cláusulas propuestas.

Se destacan dos grupos que tienen mayoría de mujeres, comercio y acompañantes. Otro aspecto significativo es la convocatoria a una de negociación para las trabajadoras del servicio doméstico, al que ha contado con dificultades de integración de la representación patronal.

Para el Departamento de Equidad y Género del PIT-CNT, y para la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades incrementar la participación de las mujeres en las delegaciones a los Consejos de Salarios es un objetivo estratégico, así como incrementar la capacitación de las delegaciones para la incorporación de cláusulas de igualdad.

DIÁLOGO SOCIAL SOBRE SEGURIDAD SOCIAL

A convocatoria del Gobierno Nacional se instala en julio del 2007 el Dialogo Nacional sobre Seguridad Social en el que participan 46 organizaciones empresariales, sindicales y sociales y la Universidad de la República. El diálogo fue instrumentado por los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, Salud Pública y el Banco de previsión Social. El 10 de abril 2008 será entregado al Presidente de la República los resultados del diálogo y las recomendaciones que surgen de los trabajos realizados.

En 1995, se modifica el régimen de la Seguridad Social administrada por el BPS. Las modificaciones establecidas por Ley cambiaron el sistema público de reparto por uno mixto donde con el mantenimiento del sistema anterior introduce un sistema de ahorro individual administrado en forma privada (AFAP). A su vez se aumentó los años de servicios requeridos para el acceso a la jubilación pasando de 30 a 35 y se equiparó la edad de retiro para hombres y mujeres en 60 años para la jubilación común y 70 años para la jubilación por edad avanzada (para mujeres eran 55 y 65 años). Aumentó también la edad para acceder a la Pensión a la vejez (dirigido a adultos mayores de escasos recursos que no acceden a la jubilación). Los cambio afectaron también la forma de cálculo del salario básico jubilatorio, y las tasas de reemplazo que en términos generales favorecían a las mujeres.

Según fuentes gubernamentales del diálogo surgen consensos respecto a los problemas a abordar en particular el envejecimiento demográfico del país que de persistir la

baja natalidad y la emigración, requerirá de la adopción de políticas para evitar en el 2050 un total desfinanciamiento del sistema. También hubo coincidencias en que la Seguridad Social debe pensarse más allá de las jubilaciones y es necesario enfatizar en las prestaciones de actividad como Seguro de paro, de Enfermedad y Asignaciones Familiares.

Es de resaltar la participación del INAMU en el Diálogo Nacional y la presentación de propuestas en relación a Políticas de conciliación de la vida laboral y familiar, y la necesidad de contar con un sistema de cuidados de niños y adultos mayores.

ESTRATEGIA NACIONAL DE FOMENTO DEL EMPLEO (DOCUMENTO DE TRABAJO 2006)

Analizaremos en este apartado los principales lineamientos de la Estrategia Nacional de fomento del empleo con base en el documento de trabajo de la DINA E. A los efectos de este informe se pondrá énfasis en el lugar asignado al enfoque de género en la definición de la estrategia.

“Desde la asunción de la nueva administración en marzo 2005, la DINA E en su conjunto ha realizado un diagnóstico de la situación institucional y la formulación de líneas estratégicas de trabajo que permiten redefinir su organización. Se establecieron entonces cinco mesas de trabajo para dar contenido a los lineamientos estratégicos priorizados; estas fueron: Formación Profesional, MIPyMEs y Economía Social, Observatorio del Mercado de Trabajo, Reestructura organizativa y presupuesto, Servicios Públicos de Empleo y Desarrollo Local. La convocatoria a la participación en las diferentes mesas fue abierta a todos los funcionarios de DINA E en función de sus intereses personales. De estas mesas surgieron las propuestas de trabajo de cada lineamiento a partir de los cuales se elaboró el presupuesto de esta Dirección. Estas propuestas surgen por tanto de un primer nivel de participación y consenso de los funcionarios de DINA E”. Documento de trabajo 2006 Estrategia Nacional de fomento del empleo.

El documento define la necesidad de un cambio institucional de la DINA E para cumplir una función *del desarrollo de políticas globales que ayuden a crear empleo y a fortalecer el trabajo nacional*. En efecto la ausencia de políticas económicas y sociales que impulsaran el desarrollo del trabajo y el empleo, determinaron altos índices de desempleo en el país y colocaron a la DINA E y la JUNAE en situación de paliar los altos índices de desempleo pero no en evitarlos.

Desarrollar una nueva política de empleo y de la capacitación profesional supone analizar nuevos roles institucionales para la DINA E y la JUNAE.

Conceptos claves para el desarrollo de la Estrategia Nacional

La Estrategia Nacional define como principios orientadores;

1. El Trabajo como derecho, asumiendo este principio como derecho universal. *“Se abandona por tanto una concepción centrada en los grupos objetivo, sin desconocer por ello la existencia de grupos que requieren acciones específicas (discriminación positiva). Esto significa que todas las personas con necesidades relativas al ámbito del trabajo podrán buscar alguna respuesta a sus inquietudes específicas y que sean de competencia de la Dirección de Empleo”.*
2. La persona como sujeto que *refuerza la concepción de la persona como sujeto activo y no como objeto pasivo de políticas. De acuerdo a esta postura, pierden fuerza las acciones de corte asistencialista y se privilegian las relaciones basadas en la co-responsabilidad entre las personas y los servicios para el éxito de los objetivos propuestos.*
3. La participación de los actores como factor clave en la definición, instrumentación y evaluación de la Estrategia.
4. La calidad del trabajo. Se adopta el concepto de trabajo decente de la OIT y considera que es el resultado de un compromiso nacional. La participación de los actores es básica para lograr esta meta como construcción social que intencionalmente aspira a la inclusión y el bienestar de las personas.

Directrices de trabajo:

- Coordinación de las políticas de desarrollo productivo con aquellas de desarrollo ocupacional.
- Estrecha asociación entre políticas pasivas y activas, especialmente para lograr que las prestaciones económicas por desempleo estén enlazadas con medidas orientadas a favorecer la reinserción de los desocupados en el mercado de trabajo.
- Coordinación de las diferentes medidas y programas de la Estrategia nacional para que operen de manera mancomunada, buscando en todo momento las articulaciones y sinergias más adecuadas.

La estrategia nacional asume dos enfoques rectores: desarrollo local y desarrollo sectorial.

Instituto Nacional de empleo

La puesta en marcha de la estrategia nacional obliga a la redefinición de roles tanto de la DINA E como de la JUNAE. En ese marco se propone un nuevo rol para la JUNAE transformando las competencias actuales hacia una función de concertación, formulación y evaluación de la estrategia. Esta transformación institucional se expresa en la propuesta de crea-

ción del Instituto Nacional de empleo, propuesta formulada por el sector sindical desde el 2003. Durante el 2007 se dio el debate entre los actores para la creación del Instituto Nacional de Empleo. El Gobierno elaboró un Proyecto de Ley que no recogió el consenso de todos los actores. El texto del proyecto fue modificado pero se mantienen puntos de debate en particular relacionados al financiamiento del Instituto.

Enfoque de género

En la definición de los principios rectores de la estrategia, sería importante visibilizar los problemas estructurales vinculados con la división sexual del trabajo que coloca a las mujeres en situación de desventaja, tanto para el acceso y permanencia en el mercado de trabajo, como a la discriminaciones que padecen en los niveles de retribuciones y los impactos de la segregación ocupacional en la igualdad de oportunidades.

Como señalan Espino y Salvador *“Una de las características constitutivas de los mercados laborales en general, y en particular en la región, es la segregación ocupacional de género. Esta se funda en la responsabilidad socialmente asignada a las mujeres en la reproducción social, en la medida que ésta influye en el lugar que ocupan en el mercado laboral.”*

La ausencia explícita de esta dimensión, puede invisibilizar los esfuerzos realizados desde la DINA E para superar las inequidades. La persistencia y reproducción de los factores de discriminación que afecta a las mujeres requieren de un rol activo del Estado y las políticas públicas, para contribuir al cambio de las relaciones sociales.

De acuerdo con la definición de la Estrategia Nacional de Fomento del Empleo, la DINA E ha creado tres Asesorías Técnicas: Desarrollo Local, Género y Jurídica.

Asesoría en Género

| Competencias | Funciones |
|--|--|
| 1. Transversalizar la dimensión de género en las áreas programáticas y organizativas de la DINA E. | <ul style="list-style-type: none"> • Capacitar a los funcionarios de la DINA E, programas descentralizados en la introducción de la perspectiva de género y gestores locales. • Incorporar la dimensión de género en el diseño y ejecución de las diferentes áreas programáticas (programas centralizados o descentralizados, instituciones gestoras, etc.). • Elaborar indicadores que permitan el seguimiento y evaluación de la integración de la dimensión de género en las diferentes áreas programáticas. • Participar en la Comisión tripartita de igualdad de oportunidades y trato en el empleo |

Analizando la Estrategia Europea de empleo en España desde la perspectiva de género, Maria Luisa Moltó Carbonell señala:

“Es, por otra parte, importante develar e identificar claramente la dimensión de género implícita en las políticas sociales y laborales. Las políticas destinadas a perpetuar el papel cuidador de las mujeres en la familia en lugar de cambiar el comportamiento de los varones, y no solo el de las mujeres, están indicando conceptos de igualdad de oportunidades completamente diferentes. Los conceptos van desde el modelo nórdico de dos sustentadores familiares, al modelo de único sustentador masculino, pasando al modelo holandés de sustentador y medio. Es pues conveniente explicitar al máximo el contrato de género y el modelo de organización social en el que sustentará la política de empleo.” (Moltó: 2005)

Las estrategias de transversalización suponen avanzar en la perspectiva articulada de definir metas concretas y evaluables.

EFFECTOS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD.

Contenido social del Tratado de Asunción.

Si bien se ha dicho que el Tratado de Asunción no contiene casi referencias a objetivos sociales ni hace mención a los derechos de las personas que habitan el territorio integrado, a través de una lectura más atenta se advierte que el punto no pasó inadvertido a los negociadores.

Así, el primer párrafo del Preámbulo del Tratado alude al concepto de “justicia social” como el objetivo al que apuntan los procesos de desarrollo económico en la región. La propia referencia a la justicia social conjuntamente con el desarrollo económico, implica por sí sola la elaboración de un programa y un condicionamiento del proceso de integración. Como se sabe, la importancia del Preámbulo respecto al contenido del Tratado se refleja en su interpretación, confiriendo los parámetros o pautas fundamentales sobre las que habrán de cimentarse los objetivos y los fines del acuerdo.

Se entiende que todo proceso avanzado de integración, como pretende llegar a ser el MERCOSUR, aunque engendrado desde una perspectiva marcadamente economicista, llegará en su momento a constituirse en un auténtico mercado común.

ÓRGANOS DEL MERCOSUR CON INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y NO DISCRIMINACIÓN.

Dentro de la estructura institucional del MERCOSUR podemos identificar aquellos órganos o instancias auxiliares que por sus propias atribuciones, privilegian el tratamiento de los derechos de los ciudadanos, y en este sentido nos interesan en cuanto se vinculan con la generación de empleo y la aplicación del principio de no discriminación.

Sin abarcar la totalidad de los órganos MERCOSUR que en forma directa o indirecta tienen competencias para regular o avanzar en los temas señalados, mencionaremos a aquellos que consideramos más significativos:

- Reunión de Ministros de Trabajo del MERCOSUR.
- El Subgrupo de Trabajo N°. 10 sobre Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social (SGT 10)
- La Comisión Sociolaboral del MERCOSUR (CSL).
- El Grupo de Alto Nivel de Empleo (GANEmple).
- El Foro Consultivo Económico y Social (FCES).
- La Reunión Especializada de la Mujer (REM).
- La Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos (RAADDHH)
- El Parlamento MERCOSUR.

PRINCIPALES PRODUCTOS DEL MERCOSUR EN MATERIA DE EMPLEO E IGUALDAD.

La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.

La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, suscrita por los Presidentes de los cuatro Estados Parte en el mes de diciembre de 1998 constituye tal vez el producto más trascendente en materia sociolaboral del proceso de integración.

El artículo 3° de la mencionada Declaración refiere a la Promoción de la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y su texto es el siguiente: *Los Estados Parte se comprometen a garantizar, a través de la normativa y prácticas laborales, la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres.-*

Si bien la Declaración Sociolaboral incluye 19 artículos consagrando derechos laborales, el referido en el artículo 3°, conjuntamente con los relacionados a la erradicación del trabajo infantil (art. 6°), la promoción del diálogo social (art. 13) y el fomento del empleo (art. 14) y de la formación profesional (art. 16), fueron priorizados en la reunión de Río de Janeiro de octubre de 2000, para ser objeto de las primeras memorias de la Comisión Sociolaboral del

MERCOSUR.

De acuerdo al Reglamento Regional de la Comisión Sociolaboral, los Estados Parte elaboraron las memorias relativas a los derechos mencionados, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, siguiendo a tales efectos el mecanismo de información aplicado en la OIT respecto a los Convenios Internacionales de Trabajo.

El Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR.

Además de la competencia asignada a la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR (como órgano de seguimiento de la Declaración), a nivel del SGT 10 el tema del empleo es abordado en la Comisión Temática 2 y tiene especial trascendencia en el desarrollo del Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR (OMTM).

El Observatorio se nutre con la información que proveen los Estados Partes del MERCOSUR, a partir de las pautas metodológicas que se establecen a través del Consejo Gestor del referido Observatorio.

El Consejo Gestor se ha puesto en funcionamiento a partir de 1999, y desde su primera reunión se resolvió incorporar el enfoque de género en la base de datos del OMT.

Esta incorporación se hace a partir de los datos existentes en los cuatro países, acordándose, en la reunión del Consejo Gestor del OMT de Río de Janeiro de octubre de 2000 la necesidad de establecer cuáles son los indicadores de género que deberían ser tomados en cuenta y con qué apertura.

Paralelamente, el SGT 10 en la Reunión Plenaria celebrada en mayo de 2001 resolvió *instruir a las Comisiones Temáticas para que incorporen el enfoque de género en forma transversal en el tratamiento de todos sus temas. A estos efectos cada Comisión deberá presentar propuestas o pautas de cómo incluir ese tratamiento en sus respectivas áreas de trabajo.*

Asimismo, en la misma ocasión se acordó *establecer coordinaciones con la Reunión Especializada de la Mujer (REM) y la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR para un tratamiento armónico de este tema en las diversas instancias competentes del MERCOSUR.*

Aportes de la REM a las temas laborales.

Durante la XVI reunión de la REM, llevada a cabo en Río de Janeiro en noviembre de 2006, se realizó el Seminario sobre Género e Integración regional: Políticas de Empleo para las mujeres en el MERCOSUR.

Esta actividad es el producto de una alianza entre la Fundación Ebert, la Comisión de Mujeres de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, Red Internacional Género y

Comercio, Articulación Feminista MARCOSUR, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer – UNIFEM y Organización Internacional del Trabajo – OIT.

Se analizaron los avances de los países de la región y desafíos pendientes en la región. Las delegaciones de los países resaltaron la importancia de avanzar en una agenda concreta de actuación en particular la articulación con el GANemple para la incorporación de la perspectiva de género en las directrices regionales para la elaboración de planes nacionales de empleo.

Se destaca asimismo del Seminario, el estudio presentado sobre “Regímenes jurídicos sobre trabajo doméstico remunerado en los países del MERCOSUR”.

Este trabajo marcó un paso importante para las agendas de incidencia política. En esencia permite:

1. Colocar la necesidad de avanzar en la armonización legislativa con miras en a acción del Parlamento del MERCOSUR.
2. Comenzar una articulación entre la REM y las Comisiones tripartitas para la Igualdad de Oportunidades en le Empleo.
3. Vincular a la REM a un importante sector laboral de mujeres como es el de las trabajadoras domésticas.

Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo.

Como consecuencia de la Conferencia Regional de Empleo del MERCOSUR realizada en la ciudad de Buenos Aires durante los días 15 y 16 de abril de 2004, los Ministros de Trabajo de los Estados Partes concordaron con la elaboración de una estrategia de crecimiento del empleo en el MERCOSUR y promovieron ante el CMC la adopción de la Decisión 46/04.

La norma establece que los Estados Partes se enfrentan a la necesidad de eliminar todas las formas de trabajo que vulneran los principios elementales de los derechos humanos y sostienen que el objetivo último del Tratado de Asunción es alcanzar el desarrollo de sus economías en forma concomitante con el aumento de la calidad de vida de los ciudadanos, en un ambiente de paz y justicia social.

Consideran que constituye un desafío para el MERCOSUR insertar el empleo de calidad en el centro de las estrategias de desarrollo, a fin de construir instrumentos de política capaces de favorecer la inclusión social y en base a este objetivo, el CMC decide crear un Grupo de Alto Nivel para elaborar una “Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo” (EMCE), teniendo como referencia la Declaración de Ministros de Trabajo del MERCOSUR, emanada de la Conferencia Regional del Empleo.

El Grupo de Alto Nivel está integrado por los Ministerios responsables de las políticas económicas, industriales, laborales y sociales de los Estados Partes, con la participación de las organizaciones económicas y sociales que integran las secciones nacionales del Foro Consultivo Económico y Social y de la Comisión Socio-Laboral del MERCOSUR.

El cometido esencial del GANemple es elaborar las bases conceptuales, metodológicas y operativas para la implementación de la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del empleo en la región.

Directrices Regionales para la promoción del empleo.

Como consecuencia del trabajo del Grupo de Alto Nivel de Empleo, el Consejo del Mercado Común, a través de la Decisión No. 19/07 aprueba dos Directrices Regionales y recomienda a los Estados Partes que promuevan la elaboración de Planes Nacionales de Empleo acorde a las orientaciones y objetivos establecidos en las Directrices Regionales aprobadas.

Las referidas Directrices se orientan a:

- a. Promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, (mipymes), de cooperativas, de agricultura familiar y la integración de redes productivas, incentivando la complementariedad productiva en el contexto de la economía regional.

El objetivo consiste en generar más puestos de trabajo formalizados y decentes, con la articulación de diversas políticas públicas en las áreas de crédito, incentivos fiscales temporarios, calificación profesional, innovación y transferencia tecnológica, apoyo a la comercialización en los mercados internos y regional, salud y seguridad en el trabajo, atendiendo a las cuestiones de género, raza, etnia y otros grupos discriminados en el mercado de trabajo.

- B. Orientar inversiones públicas y privadas hacia sectores intensivos en mano de obra y sectores estratégicos de la economía tales como infraestructura y nuevas tecnologías, entre otros.

El objetivo consiste en expandir la cantidad de puestos de trabajo, especialmente para trabajadores con mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo a través de los Servicios Públicos de Empleo.

PRESENCIA DE MUJERES EN LAS DELEGACIONES DEL MERCOSUR.

Sabemos que no ha resultado fácil para el movimiento de mujeres insertarse en el proceso de negociación del MERCOSUR, aún cuando se han producido innumerables intercambios, debates, seminarios y estudios que han aportado elementos de reflexión y análisis sobre las relaciones de género en los países del bloque.

Sin embargo cabe destacar que en el caso de Uruguay, la integración de las delegaciones del sector gubernamental ante los órganos sociolaborales del MERCOSUR se caracterizó por la presencia de representantes mujeres, que reunían a la vez la condición de integran-

tes de diversos ámbitos de promoción de la igualdad a nivel nacional, como es el caso de la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo.

Por otra parte, en la práctica política de los movimientos y redes de mujeres en Uruguay se comienza a incorporar nuevas agendas y ejes de investigación. Es así que a partir del 2000, en torno al seguimiento y la evaluación de los cinco años de la Conferencia de Beijing, y el Cairo, se profundizan los intercambios a nivel regional de las organizaciones, y surgen nuevas articulaciones regionales que colocan en sus objetivos de trabajo la incidencia en el MERCOSUR. (Articulación Feminista MERCOSUR, Red Internacional de Género y Comercio, CLADEM que se articulan con la Comisión de Mujeres de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur).

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Este estudio sobre políticas de empleo e igualdad de oportunidades se enmarca en un Proyecto más amplio de OIT que se propone *fortalecer las capacidades de los Ministerios de Trabajo de los países del MERCOSUR, incluyendo a Chile en su calidad de asociado, para diseñar, ejecutar y monitorear políticas de empleo que promuevan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y pongan fin a todo tipo de discriminación en el trabajo, tanto de género como por razones étnicas o raciales. Se propone para esto generar nuevos conocimientos sobre políticas de empleo e igualdad de oportunidades, promover el intercambio en estas materias con España y recoger las propuestas que surjan de los actores sociales (gobiernos, empleadores y trabajadores) a fin de elaborar propuestas de políticas y programas a nivel nacional en cada uno de los cinco países y en las instancias de integración regional del MERCOSUR.*

El relevamiento de acciones y programas para la igualdad de oportunidades orientadas a políticas de empleo en Uruguay permite constatar avances así como los vacíos y debilidades aún existentes, en cuanto a la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas y en particular en las políticas activas de empleo.

Las principales conclusiones del diagnóstico de situación pueden resumirse en los siguientes aspectos:

1. Sostenido aumento de la oferta de trabajo. Entre 1991 y 2006 de participación crece 4 puntos en particular por el aumento de la participación femenina que pasa de 43% a 52%.
2. La oferta de trabajo de los adolescentes ha tendido a caer pero aumenta la proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan.
3. El crecimiento del empleo resultó menos dinámico que la oferta.
4. Se ha operado una transformación estructural del mercado de trabajo a lo largo del

período, expresado en una caída del empleo en el sector secundario y un incremento en el sector terciario.

5. Existen problemas de empleo (desempleo, informalidad y desprotección social) de jóvenes y mujeres.
6. La recuperación salarial se ubica aún por debajo del nivel de precrisis.
7. Se mantiene el incremento de la brecha de ingresos, asociados con el nivel educativo.
8. Se observa una reducción de la brecha salarial de género, vinculado a la expansión del nivel educativo de las mujeres que ingresan al mercado de empleo.

EJES PARA EL DEBATE TRIPARTITO

Fortalecimiento del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para coordinar políticas de empleo.

En la Estrategia Nacional para Fomento del Empleo se señala que: “para dar cumplimiento a los cometidos establecidos en la Ley 16320 de creación de la DINAE, el Decreto N° 191/997, de reformulación de la estructura organizativa del MTSS establece tres áreas de trabajo: la División Investigación, la División Programas Especiales de Empleo y la División Formación Profesional.

De acuerdo a los cometidos asignados por la ley, así como a los proyectados, la estructura organizativa de la DINAE demuestra ser insuficiente e inadecuada para su cumplimiento, teniendo en cuenta asimismo que el Decreto mencionado no incorpora el apoyo a la administración del Fondo de Reconversión Laboral de la Junta Nacional de Empleo y de los programas de formación profesional, así como de otras unidades sustantivas como la de intermediación laboral.

Atento a lo expuesto, y a partir de un trabajo realizado en forma participativa con el conjunto de funcionarios de la DINAE, se rediseña la Unidad Ejecutora en base a las tres líneas de trabajo sustantivas ya mencionadas: Servicios Públicos de Empleo, Emprendimientos Productivos y Formación Profesional, y a unidades de apoyo para el cumplimiento de los cometidos sustantivos, que se estructuran como unidades de servicio o asesorías técnicas” Estrategia Nacional para el Fomento del Empleo 2006.

La implementación de la Estrategia Nacional supone “un esquema de trabajo centrado en los territorios departamentales”. En este marco se define la creación de los Departamentos los Centros Públicos de Empleo (CEPE). Estos centros son las unidades territoriales desde los cuales se implementarán los servicios y programas de las diferentes áreas programáticas establecidas a nivel nacional.

Complementario con este eje territorial, se propone el desarrollo de sectores de actividad o de encadenamientos productivos, ligados a planes de desarrollo productivo local y nacional. Ello implica fortalecer las relaciones con otros organismos de la administración pública que tienen programas de promoción para el desarrollo de sectores, cadenas o conglomerados productivos.

La tercera dimensión se refiere a la creación del Instituto Nacional de empleo y Formación profesional de integración tripartita, que asesorará en materia de empleo. Este organismo administrará los recursos del Fondo de Reconversión Laboral, actualmente gestionado por la Junta Nacional de Empleo.

Las tres dimensiones suponen una Dirección Nacional fortalecida tanto en recursos humanos como organizativos.

Un desafío adicional supone la transversalización de la perspectiva de igualdad de oportunidades tanto en la dimensión territorial como sectorial y en la nueva institucionalidad prevista con la creación del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional.

Avanzar en el análisis sistemático del impacto en el empleo de las acciones y programas.

Las acciones y programas señaladas en el Capítulo 2 de este informe constituyen un entramado de acciones público- privadas, con diferentes niveles de participación social y diferente nivel de impacto en el empleo. Debería avanzarse en un sistema de análisis de impacto que integre indicadores comunes y permita evaluar el aumento en cantidad y calidad del empleo. En tal sentido el fortalecimiento del Observatorio del Mercado de Trabajo puede ser un elemento de evaluación y análisis permanente.

En la estrategia nacional se definen los objetivos del Observatorio de la siguiente forma:

| Competencias | Funciones |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Constituirse en un espacio de sistematización de información, elaboración y análisis sobre el mercado de trabajo 2. Proporcionar insumos informativos y cognoscitivos sobre el mercado de trabajo para elaboración de políticas, programas y proyectos; identificación de los problemas en el mundo del trabajo; adjudicar prioridades para el abordaje de los mismos y asignar recursos; elaboración de planes de desarrollo sectorial y local. 3. Gestionar la información y conocimientos disponibles, identificando áreas a estudiar, y proponiendo los medios para llevar a cabo dichos estudios 4. Análisis y estudios de migraciones laborales. | <ul style="list-style-type: none"> • Realizar o gestionar la realización de investigaciones específicas a partir de la identificación de problemas (a nivel local, nacional, sectorial, etc.) • Apoyar las áreas programáticas para fortalecer la utilización de los productos del OMT • Apoyar a los Centros Públicos de Empleo en el desarrollo de capacidades de abordaje del mercado de trabajo local. • Analizar la intermediación laboral en el ámbito público y privado a partir de información proveniente de los CEPES y de las Agencias Privadas de Colocación • Tender a sistematizar en colaboración con la Inspección Nacional de Trabajo la información proveniente de las planillas • Articular con otras Direcciones del Ministerio la gestión de la información que genera y produce este organismo • Estimular la relación del OMT con diferentes actores sociales, y con entidades productoras de conocimientos para disponer de sus resultados y ofrecer al OMT como espacio de difusión y presentación. • Desarrollar un observatorio del Mercado de Trabajo regional en cooperación con los restantes países del Mercosur. • Difundir los resultados (publicación de informes, difusión electrónica, realización de eventos de presentación y debate) • Actualizar información sobre integración regional y migraciones laborales en particular en zonas fronterizas |

Avanzar en una definición transversal de políticas activas de igualdad

Es de resaltar en tal sentido la inclusión de los ejes del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades en la formulación del Plan de Equidad 2008-2009, cuando define como eje estratégico 1:

Mejorar la equidad intergeneracional, contribuir a la igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres eliminando la discriminación por razones de género, transversalizar el componente étnico racial en los programas y acciones del plan.

En el análisis de la Estrategia Nacional de Fomento del empleo, se admite la necesidad de acciones positiva para colectivos con mayores dificultades de inserción en el mercado de empleo, pero al no realizarse una mención específica en los objetivos, a la igualdad de oportunidades como eje transversal del plan, se corre el riesgo de no ser considerada específicamente en la instrumentación de las acciones.

Tanto desde el punto de vista teórico como de la experiencia práctica para que una meta de igualdad tenga efectos en la transformación de las inequidades debe contar con metas cuantitativas y cualitativas evaluables identificando las áreas y las acciones a las que están dirigidas las políticas con ese objetivo.

Las dificultades estructurales de inserción de las mujeres en el mercado de trabajo y la persistencia de indicadores desfavorables conlleva la necesidad de un análisis integral de las discriminaciones por razones de género.

Sería necesario analizar, por ejemplo, como señalan Notaro, Alonso, y Perazzo las características de la nueva oferta femenina para hipotizar sobre los motivos de las mayores dificultades de inserción que los hombres, lo que a su vez genera un nuevo desafío para las políticas, ¿calificación inadecuada para los nuevos puestos, condiciones aspiradas que los puestos vacantes no satisfacen, bajas remuneraciones o discriminación? (Notaro, Alonso, Perazzo: 2006)

El Plan de Equidad para el 2008-2009 en el Objetivo empleo establece la meta de insertar en el mercado de trabajo a desocupados/as de largo duración pertenecientes a hogares pobres, incentivando la contratación de personal por parte de las empresas privadas a través de la reducción del costo de contratación. Son 3000 ocupaciones nuevas por año.

El subsidio se aplicará con una acción positiva hacia las mujeres, tendiente a incrementar su participación en el mercado de empleo, aplicando un 60 % del coste laboral para los hombres y 80% para las mujeres.

Sería recomendable avanzar en una definición más precisa de metas, objetivos y estrategias de igualdad en el Plan Nacional de Políticas de empleo.

La reinserción de las personas adultas con desempleo de larga duración, en particular las mujeres entre 25 y 34 años con escasa escolaridad requiere de *“acciones específicas, identificando los requisitos para la empleabilidad, la eventual necesidad de transferencias de ingresos y rutas de inclusión complementarias del sistema educativo o el trabajo”*. (Notaro, Alonso y Perazzo)

Con el objetivo de avanzar en una matriz de políticas públicas que articule el mundo productivo con el reproductivo y por tanto contribuya a modificar las raíces estructurales de la desigualdad de género, se han formulado en los últimos años las estrategias de transversalidad de las políticas de género.

En general se llega a esa formulación cuando se perciben la reproducción de los obstáculos en el logro de los objetivos de igualdad real de las mujeres.

El Plan de trabajo definido por la Comisión Europea 2006-2010 reconoce que “a pesar de los progresos significativos alcanzados gracias a la legislación sobre la *igualdad de trato* y al diálogo social, Europa sigue teniendo ante sí retos considerables”.

El Plan Nacional de Acción para el empleo definido en España incorpora en la Ley de empleo el *mainstreaming* de género al exigir que el diseño de las políticas activas de empleo tenga en cuenta el objetivo de la igualdad de trato entre hombres y mujeres para garantizar en la práctica la plena igualdad por razón de sexo, así como el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades y no discriminación.

En relación a las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar, la nueva Ley de Familias numerosas en España, ha aumentado el período en que el trabajador tiene reserva plena del puesto de trabajo y fomenta la inclusión en convenios colectivos de medidas de protección para los trabajadores de familias numerosas.

El tercer elemento a resaltar de esta iniciativa es la elaboración de un Plan Nacional de acción para luchar contra la discriminación laboral de la mujer desarrollado por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. El plan establece que son prioritarias y se tramitan con carácter de urgencia las actuaciones inspectivas dirigidas a controlar la discriminación salarial, controlar el acceso y permanencia en el empleo por razón de sexo y la vigilancia en el cumplimiento y protección preventiva de la maternidad.

Articulación de políticas de combate a la pobreza con políticas activas de empleo

Con la aprobación del Plan de Equidad se ha tendido un puente entre los programas focalizados y las metas tendientes a aumentar la ocupación de los sectores mas desfavorecidos. Dado que el Plan de Equidad está recién en fase de instrumentación no es posible sacar conclusiones de su aplicación.

Es posible afirmar sin embargo, que la combinación de estrategias en diferentes escalas permite avanzar en la reducción de la pobreza.

En el segundo semestre de 2005 el número de personas pobres se redujo 4.6% con relación al año 2004 y 2.8% con relación al primer semestre de 2005, lo que significa que a fines de 2005 había 116.900 pobres menos que durante el año anterior. Esta reducción acompañó los cambios en la política salarial y en particular, los importantes aumentos de los salarios mínimos nacional, rural y del servicio doméstico así como en cada Consejo de Salarios urbanos o rurales a partir del 1 de julio.

La indigencia se redujo en el transcurso del año 2005. Durante el primer semestre el porcentaje de personas indigentes fue el mismo que durante el año 2004, pero en el último trimestre de 2005 se redujo 1.3% con relación a los tres semestres anteriores, lo que significa que 36.200 salieron de la indigencia.

La reducción de la indigencia acompañó el aumento de la cobertura del PANES, ya que en el transcurso de 2005 aproximadamente 250.000 personas de la capital y el Interior completaron los formularios de inscripción para recibir los beneficios del Plan de Emergencia (128.000 hogares).

En el marco del Plan de Emergencia además del ingreso ciudadano se implantaron Programas de empleo temporal “Trabajo por Uruguay” que convocó a un alto porcentaje de mujeres. Como señala Bonino, “el acceso a ingresos aunque es condición necesaria no es suficiente para asegurar autonomía económica ni autonomía en otras esferas. Las políticas tendientes a que las mujeres pobres puedan efectivamente superar las desventajas, parecerían estar relacionadas tanto con las posibilidades reales de acceder a ingresos económicos como al fortalecimiento de sus capacidades para aumentar su valoración personal, romper su aislamiento y generar una mayor autodeterminación sobre sus vidas y ejercicio de sus derechos en diferentes áreas. (Kabeer Nalia: 2004; Chant Sylvia: 2003; Valenzuela María Elena: 2003)” Bonino 2007

El trabajo de María Bonino, “Aportes para la transversalización de género en el Ministerio de Desarrollo Social” realizado para el Instituto Nacional de las Mujeres analiza los programas Trabajo por Uruguay y Rutas de Salida. Transversalizar el enfoque de género significa revertir las condiciones que generan desigualdad. Uno de los elementos a resaltar de la experiencia es cómo el problema de la violencia de género está presente como demanda permanente a los equipos de trabajo a pesar de que el programa está dirigido al empleo transitorio. Esta demanda deja en evidencia la necesidad de abordar los obstáculos con políticas articuladas e integrales. En muchos lugares del país no existen suficientes recursos institucionales para abordar las demandas de atención.

La evaluación de otras experiencias de empleo temporal, Barrido Otoñal y Trabajo por Montevideo implementada por la IMM y realizada por Bonino y Espino en el 2005 *identificó un conjunto de cambios en las mujeres, fundamentalmente y de acuerdo a sus opiniones, una mayor valoración de sí mismas, mayor poder sobre sus vidas, mejores condiciones para enfrentar el futuro, mayor capacidad de establecer vínculos con su entorno. Se registraron cambios en relación al desarrollo de competencias transversales para la empleabilidad, un por-*

centaje relativamente alto al finalizar el programa se encontraba en vías de obtener ingresos. (Bonino: 2007)

Los elementos que habrían permitido estos cambios según las autoras serían fundamentalmente dos; la experiencia de un empleo formal aunque limitado en el tiempo, socialmente valorado, que rompía estereotipos laborales, unido al acompañamiento pedagógico claramente pautada a derechos y realizada en articulación con el trabajo.

La diferencia entre Barrido Otoñal y la de Trabajo por Uruguay es que la primera está dirigida exclusivamente a mujeres mientras que los grupos de Trabajo por Uruguay son mixtos.

Fortalecimiento de los mecanismos institucionales para las políticas de igualdad

En Uruguay se han dado pasos significativos en las políticas de igualdad con la aprobación del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. En la agenda gubernamental este eje se encuentra jerarquizado, al menos en el discurso, existiendo condiciones para el fortalecimiento de una perspectiva transversal en las acciones estatales.

Existe un debate acerca de la inserción institucional del INAMU dentro del Estado uruguayo, varios actores gubernamentales, del sistema político y organizaciones sociales de mujeres, impulsan la jerarquización institucional del INAMU dentro del Estado para poder desarrollar las funciones de coordinación de las políticas que se le ha asignado. Este punto se inserta en el proyecto de Reforma del Estado.

Para el desarrollo de las competencias establecidas por Ley, el INAMU debe desarrollar un sistema de indicadores que permita monitorear efectivamente el desarrollo del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos.

La transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas tiene aún un largo trecho a recorrer para su concreción práctica. Los compromisos ministeriales con el PIOD se remiten más a acciones concretas que a una verdadera innovación en el diseño, gestión y evaluación de las políticas.

La Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y Trato ha adquirido legitimidad y reconocimiento como ámbito de promoción de la igualdad en el empleo.

La CTIOTE ha elaborado un plan de fortalecimiento para los próximos dos años que incluye la creación de comisiones a nivel departamental y la creación de una Tripartita regional que actuaría en el ámbito del MERCOSUR.

Sería pertinente dotar a la Tripartita de mayores recursos institucionales y humanos para constituirse en un órgano de vigilancia y promoción de la igualdad en el área del cumplimiento de derechos laborales.

Con la creación del Instituto de Empleo, como ámbito tripartito de alto nivel para promover políticas de empleo se plantea como interrogante la inserción de la igualdad de oportunidades como elemento transversal a todas las iniciativas y políticas.

Podría afirmarse que existe un consenso en Uruguay de que la igualdad de oportunidades es un tema transversal en las políticas de empleo pero si no existe un organismo que vigile y promueva la “transversalidad” este eje puede convertirse en invisible.

Analizando la experiencia española entre 1997 y 2004 María Luisa Moltó Carbonell señala que la falta de comprensión del concepto de “Gender Mainstreaming” unido a las dificultades de implementación de esta nueva perspectiva ha contribuido a invisibilizar la igualdad en los planes de empleo. En general; señala la autora, - faltan instrumentos como infraestructuras institucionales e indicadores de evaluación, para hacer transversales las políticas de empleo.

Para el caso de Uruguay la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades debería abarcar en sus competencias de asesoramiento a todas las áreas y divisiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en todo el territorio nacional, y en particular en los Comités locales de empleo, hasta hoy tripartita pero sin presencia del MTSS, salvo Montevideo.

El diseño de políticas eficaces requiere de la investigación, de seguimiento y evaluación de toda la información disponible en materia de cumplimiento de derechos laborales. Dotar a la CTIOTE de los instrumentos y estructuras para desarrollar estas tareas supone partir de un espacio ya legitimado, de integración tripartita y que institucionalmente integra al INAMU como organismo rector de las políticas de género en el Estado.

La creación de un Mecanismo de Género en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con la participación de las diferentes áreas institucionales es un paso positivo. Fortalecer institucionalmente este espacio redundará en una incorporación transversal de las políticas de género en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Seguimiento del Plan de Equidad y elaboración de indicadores de género.

Las dos líneas relacionadas con el empleo en el Plan de Equidad, una instrumentada en la órbita del MIDES (URUGUAY TRABAJA y la otra en el MTYSS OBJETIVO EMPLEO) requiere del seguimiento del impacto en términos de género. En relación al subsidio de empleos es necesario vigilar la segregación horizontal y vertical del mercado para realizar acciones que impidan que la lógica de la división sexual del trabajo suponga una reproducción de las condiciones de discriminación de las mujeres y de las jóvenes en particular.

Negociación colectiva y cláusulas de género

Uno de los ejes identificados por la Comisión Tripartita Igualdad de Oportunidades y trato para avanzar en la transversalidad de las políticas de género en el empleo es la Negociación

colectiva. Desde la CTIOT se han tomado iniciativas para la incorporación de cláusulas de género como pautas de negociación por parte del Consejo Superior de Salarios. Se requiere una acción sostenida en capacitación para la negociación colectiva tanto de los sectores sindicales, empresariales como gubernamentales.

Avanzar en la formalización y protección del trabajo doméstico remunerado

Existe consenso respecto a que las trabajadoras del servicio doméstico y los trabajadores por cuenta propia sin local presentan los mayores problemas de calidad del empleo, por el alto porcentaje sin cobertura de la seguridad social y los bajos niveles de ingresos.

No existe aún un análisis del impacto en la formalización y protección de derechos de este sector a partir de la aprobación del Proyecto de Ley elaborado por la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades. (Ley 18.065 del 27 de noviembre 2006). Con el apoyo de la Oficina de Chile de OIT se está implementando el estudio de impacto de la ley aprobada en la reducción de la informalidad del sector. Se estima que las trabajadoras registradas en el Banco de Previsión Social han pasado de 25.000 a 50.000 desde el 2005.

La CTIOTE tiene dentro de sus metas para el 2008-2009 una más amplia difusión de la Ley a partir de una campaña pública.

El fortalecimiento de las trabajadoras domésticas y sus organizaciones es fundamental para la negociación colectiva. En la próxima ronda de negociación se instalaría un ámbito específico para la categoría.

Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional en el MERCOSUR para la Igualdad de Oportunidades

La Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR no tiene una competencia directa relacionada con la generación de políticas de igualdad en el empleo, ni participa de las instancias donde se generan las principales iniciativas de políticas. A pesar de lo cual, se han realizado iniciativas relacionadas con el empleo, y se han promovido iniciativas para articular acciones a nivel regional con el Grupo de Alto Nivel en el empleo.

Tal como establece la resolución de la XVIII reunión de la REM, sería pertinente avanzar en la articulación institucional de los grupos de trabajo del MERCOSUR.

La resolución establece:

1. Promover la articulación activa entre la REM y el GANEMPLE a efectos de aportar al análisis de los impactos de género en relación a las dos directrices ya aprobados.
2. Relevar la información disponible o en su caso promover la realización de un análisis sobre la participación de las mujeres en el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, agricultura familiar, cooperativas, el que será remitido como insumo al GANEMPLE a fin de contribuir a la adopción de planes y programas, según las tareas.

Responsabilidad del diálogo tripartito para la promoción de la Igualdad

El Estado debe adoptar medidas tendientes a:

- a. Hacer conocer mejor a mujeres y hombres los derechos consagrados por la legislación vigente en materia de igualdad;
- b. Reforzar el dispositivo nacional de promoción de la mujer y promover la adopción de un Plan Nacional de Promoción de la Equidad de Género.
- c. Garantizar la aplicación efectiva de las leyes sobre igualdad de oportunidades y trato en el empleo;
- d. Aumentar la proporción de mujeres en puestos de responsabilidad;
- e. Ampliar la definición de «persona económicamente activa», englobando a las mujeres que realizan tareas productivas pero no remuneradas;
- f. Garantizar la igualdad de oportunidades de empleo, y aplicar acciones positivas en la contratación de personal hasta que sea una realidad la igualdad de condiciones en el ingreso al mercado de trabajo;
- g. Facilitar la igualdad de acceso a los créditos financieros, a la formación, a las nuevas tecnologías y a la información con el objeto de fomentar la creación de empresas dirigidas por mujeres;
- h. Velar porque las mujeres con hijos tengan derecho al trabajo, a un descanso o licencia maternal y a otras prestaciones parentales;
- i. Crear servicios que alivien el trabajo doméstico y el cuidado de los niños;
 - I. Establecer horarios de trabajo flexibles para hombres y mujeres;
 - II. Prever el derecho a licencias parentales, incitando a los padres a que asuman las responsabilidades familiares promoviendo el reparto equitativo de las tareas domésticas y el cuidado de los hijos;
- j. Garantizar la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor;
- k. Adecuar la normativa de seguridad social con miras a eliminar los factores discriminatorios y la incertidumbre que genera para las mujeres su actual aplicación.
- l. Propiciar en todo el país el interés y la comprensión por los problemas que afectan a las trabajadoras;
- m. Fomentar la toma de conciencia de su propia condición por parte de las trabajadoras y de los empleadores;

Por su parte, las organizaciones sindicales deben actuar como agentes de promoción de la igualdad procurando:

- a. Dar a la sindicalización de las trabajadoras una prioridad mayor que hasta ahora en los programas sindicales.
- b. Adoptar medidas de acción positiva a corto y mediano plazo para garantizar la representación adecuada de las mujeres en todos los niveles de la organización sindical.
- c. Cambiar la cultura y prácticas masculinas que predominan en los sindicatos y que tienden a desalentar a las mujeres a la participación efectiva.
- d. Organizar programas especiales de formación y liderazgo para las mujeres sindicalistas, con el objeto de que adquieran confianza en sí mismas y puedan ocupar puestos de dirección.

- e. Prestar apoyo para facilitar las tareas familiares y para que, entre las prioridades de los sindicatos en sus negociaciones futuras con la dirección de la empresa, figuren asuntos de interés para la mujer.
- f. Establecer alianzas con organizaciones, asociaciones y coaliciones de mujeres, con fines de apoyo mutuo.
- g. Mantener registros de datos desglosados según el sexo, para seguir de cerca los cambios que se produzcan.
- h. Actuar como agentes de contralor del cumplimiento de la normativa vigente en materia de igualdad, recibiendo denuncias y canalizándolas por la vía correspondiente, así como informando adecuadamente a las trabajadoras sobre sus derechos.

Finalmente, se entiende que los empleadores deben contribuir a la promoción de la igualdad, incorporando a su programa de política empresarial medidas tales como:

- a. Dotar de mayor apertura y flexibilidad a las relaciones laborales, tomando en cuenta los problemas familiares y fomentar el reparto equitativo de tales responsabilidades;
- b. Procurar la instalación de guarderías en el lugar de trabajo o contribuir a la búsqueda de soluciones alternativas.
- c. Adoptar una actitud positiva ante las reivindicaciones que tiendan a la igualdad de oportunidades y trato en el empleo;
- d. Promover la igualdad en la remuneración por trabajo de igual valor.
- e. Adoptar y aplicar medidas positivas para eliminar la segregación ocupacional por motivos de sexo;
- f. Promover la formación profesional de las trabajadoras;
- g. Aplicar políticas y programas rigurosos para eliminar el acoso sexual y moral en el lugar de trabajo;
- h. Fomentar la participación femenina en los organismos de dirección de las organizaciones de empleadores;

En el espacio de la Negociación tripartita

- a. Avanzar en la definición de acuerdos estratégicos que permita definir metas evaluables para el incremento del empleo femenino.
- b. Promover experiencias concretas de inserción laboral no tradicional con miras a romper la segregación ocupacional.
- c. Desarrollar mecanismos de evaluación del Objetivo Empleo en la reducción del desempleo de las mujeres.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo L, Rangel, M Editoras (2005) América Latina: Negociación colectiva y equidad de género. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.
- Acuerdo para la Competitividad, empleo estable y cohesión social. (2004) “Declaración para el Diálogo Social” España.
- Amarante, V. y Espino, A. (2001) “Diferencias entre hombres y mujeres en el mercado laboral: revisión teórica y metodológica”, Instituto de Economía, Serie Avances de Investigación AI 1/01.
- Amarante, V. y Espino, A. (2007) Informalidad y protección social en Uruguay. Elementos para una discusión conceptual y metodológica. Instituto de Economía, Documentos de trabajo DT 1/07
- Arim, R; Salas G. (2007) Situación del empleo en el Uruguay. Instituto Nacional de Estadísticas. INE www.ine
- Astelarra, J. (2004) “Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina”. CEPAL Serie Mujer y Desarrollo N° 57. Santiago de Chile, Julio.
- Azar, P; Celiberti, L; Espino, A. (2005) La perspectiva de género en el marco de la integración regional en el MERCOSUR: hacia la construcción de una institucionalidad equitativa. FORO NACIONAL DE ORGANIZACIONES DE MUJERES PARA LA INTEGRACIÓN Y MERCOSUR. 5 de setiembre de 2005
- Bonino, M. Goirena, E “Programa Barrido Otoñal, Aportes para Políticas de Género e Inclusión Social, IMM, Montevideo.
- Banco Mundial -BPS. (2007) Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay. Cerrando las brechas de cobertura.
- Bucheli, M, Cabela, W (2006) Perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial. Informe Temático. Encuesta Nacional ampliada. INE
- Espino, A, Salvador S, (2007) “Género y oportunidades laborales en el MERCOSUR”. Oxfam-AFM, Santiago de Chile.
- Instituto Cuesta”-Duarte (2007) Informe de Coyuntura, noviembre 2007. Montevideo.
- Marinakís, A.E. (1999) “Género, pobreza y empleo en los países del Cono Sur: Interrelaciones y estado de situación”. Santiago de Chile: OIT & ETM, 1999. N° 112. 26 p.
- MIDES, Universidad de la República, Instituto de Economía. Identificación y análisis del Gasto Público Social en Uruguay- 1920-2006. Montevideo 2008
- Notaro, J. (2004) “Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR, 1990 – 2003. El caso de Uruguay”. Organización Internacional del Trabajo (OIT)-Chile. Septiembre.

- Notaro, J (2005) El problema del empleo en el Uruguay. Diagnóstico y propuestas. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- OIT (2007) La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean “Informe Global”. (Disponible en www.ilo.org)
- OIT (2004) “Tendencias mundiales del empleo para las mujeres 2004”, Organización Internacional del Trabajo. (OIT, Ginebra.) (Disponible en: <http://kilm.ilo.org/get2004/download/trendsw.pdf>)
- OIT (2000) ¿Más y Mejores Empleos para las Mujeres? La experiencia de los países del MERCOSUR y Chile, Editores: María Elena Valenzuela y Gerhard Reinecke, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Santiago de Chile.
- Pautássi, L.; Faur, C.; Gherardi N. (2004) “Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad”. Unidad Mujer y Desarrollo CEPAL. Santiago de Chile.
- Valenzuela, M. E. ; (2004) “Políticas públicas para la promoción de la igualdad de género en el trabajo y el combate a la pobreza”, en *Políticas de empleo para superar la pobreza*. Capítulo I. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.